Minderheitenschutz, Selbstbestimmungsrecht und Autonomie

Zu den rechtlichen Grundlagen zur Lösung der kurdischen Frage in der Türkei

von
Norman Paech und Sebahattin Topcuoglu

INHALTSVERZEICHNIS

1. Untersuchungsrahmen 3
1.1 Politischer und rechtlicher Rahmen der kurdischen Frage 3
1.2 Die Kurden als Volk und Minderheit 5

2. Das Konzept des Minderheitenschutzes 8
2.1 Minderheitenschutz in der Geschichte 8
2.2 Definition von Minderheit und Minderheitenschutz 9
2.2.1 Minderheitenschutz im Rahmen der UNO 9
2.2.2 Minderheitenschutz im europäischen Rahmen: OSZE und Europarat 11

3. Das Konzept des Selbstbestimmungsrechts 13
3.1 Entstehung und rechtlicher Gehalt 13
3.2 Gegenwärtiger Inhalt und Konzept 15
3.3 „Inneres" Selbstbestimmungsrecht 16
3.4 Politische Selbstbestimmung – Autonomie 20
3.5 Politische Selbstbestimmung – Föderalismus 25
3.6 „Äußeres" Selbstbestimmungsrecht – Sezession 27
3.7 Zusammenfassung 29

4. Die Forderungen der Kurden nach politischer Selbstbestimmung 31
4.1 Dezentrale-föderale Modelle 31
4.2 Forderung nach einem dezentralen Modell 31
4.3 Das Dezentralisierungsprojekt der DTP 33
4.4 Wissenschaftliche Diskussion in der Türkei 35

5. Schlussbemerkung 38

Anhang 40
1. Spanien 40
1.1 Baskenland 40
1.2 Katalonien (Vicent Partal) 41
2. Italien 44
3. Belgien 45
4. Großbritannien 46

Literaturverzeichnis 49

1. Untersuchungsrahmen

1.1 Politischer und rechtlicher Rahmen der kurdischen Frage

Die historische Erklärung von Abdullah Öcalan zu Newroz 2013[1] hat ein neues Kapitel in dem jahrzehntelangen Konflikt zwischen Türken und Kurden um Frieden, Selbstbestimmung und Anerkennung aufgeschlagen. Es ist nicht die erste Friedensinitiative, die von ihm ausging. Sie wurden jedoch bisher alle in der militärischen Konfrontation mit Blut und Zerstörung erstickt. Zu erinnern ist insbesondere an den Waffenstillstandsbeschluss von 1998, den die PKK zu einem definitiven Stopp aller bewaffneten Angriffe auf das türkische Militär und zu einem Rückzug ihrer Guerillakämpfer aus den umkämpften kurdischen Gebieten erweitert hatte. Dieses weitgehende Angebot hatte das einzige Ziel, Druck auf die türkische Regierung auszuüben, um für das friedliche Zusammenleben des türkischen und des kurdischen Volkes eine politische Lösung zu finden. Denn die Einstellung des bewaffneten Kampfes durch die PKK bedeutete damals wie heute nicht, dass das kurdische Volk seinen Anspruch auf Anerkennung seiner Identität als Volk und Minderheit und die sich daraus ergebenden Rechte aufgegeben hätte. Der Schritt war zugleich mit der Hoffnung verbunden, dass auch von Seiten der Staaten der Europäischen Union der Druck auf die türkische Regierung verstärkt würde. Denn auch sie sehen die Lösung der kurdischen Frage eng verknüpft mit ihrer Forderung nach Demokratisierung der türkischen Gesellschaft, um die Aufnahmekriterien für die EU zu erfüllen.

Das Jahr 1999 brachte jedoch eine Reihe von Ereignissen hervor, die die Rahmenbedingungen für eine politische Lösung der Kurdenfrage deutlich veränderten. Der Entschluss des Vorsitzenden der PKK Abdullah Öcalan, seinen Wohnort in Syrien zu verlassen und sich nach Europa zu begeben, endete in seiner widerrechtlichen Entführung in die Türkei und Aburteilung in Imrali. Obwohl das Todesurteil inzwischen aufgehoben worden ist und auch seine totale Isolation im Gefängnis auf der Insel Imrali zeitweilig gelockert worden ist, wird ihm nach wie vor der Beitrag, den er auf Grund seiner Bedeutung für die kurdische Bewegung leisten könnte, bei der Suche nach einer Lösung des Konfliktes verwehrt.

Die wiederholten Versicherungen vom türkischen Staatspräsidenten Turgut Özal über Ministerpräsidenten Bülent Ecevit und Erbakan bis Recep Tayyip Erdogan, die kurdische Frage lösen zu wollen, weisen zwar darauf hin, dass in der Türkei die Diskussion um zentrale Elemente der türkischen Politik und Verfassung in Bewegung gekommen ist, wozu auch die kurdische Frage gehört. Außer marginalen Veränderungen im kulturellen Bereich hat sich die türkische Politik jedoch nicht von ihrem repressiven und im Kern immer noch anti-kurdischen Konzept verabschiedet.

Wie die Konflikte auf dem Balkan, in Spanien, im Kaukasus, in Afrika, Indonesien und auf den Philippinen beweisen, ist die Lösung der kurdischen Frage nur ein Sonderproblem der allgemein im Weltmaßstab sich wieder in den Vordergrund drängenden Frage, welche Rechte Völker und Minderheiten innerhalb eines souveränen Staatsverbandes beanspruchen können. Die Forderung nach Sezession und Bildung eines separaten eigenen Staates, wie sie derzeit z.B. von den Basken und Katalanen Spaniens erhoben wird, ist nicht selten der Ausdruck einer politischen Sackgasse und mangelnder Alternativen. Einem Volk allerdings, dem die Anerkennung und Repräsentation seiner

[1] Vgl. Kurdistan Report 167, Mai/Juni 2013, S. 7 ff.

politischen, kulturellen und ökonomischen Interessen sowie seine Grund- und Menschenrechte nachhaltig verwehrt wird, bleibt schließlich nichts anderes übrig, als eine eigene staatliche Organisation fordern.

Die Epoche der Dekolonisation hat uns gelehrt, dass die Forderung nach einem eigenen Staat in vielen Fällen nur mit dem Mittel der Gewalt durchgesetzt werden kann. Wie gering die Chancen allerdings sind, die Grenzen moderner, hochgerüsteter und in eine militärische Allianz eingebundener Staaten mittels Gewalt zu Gunsten eines neuen Staatsgebildes zu sprengen, zeigen die beiden NATO-Staaten Türkei und Spanien. Es hat auch eines dreißigjährigen blutigen Befreiungskampfes bedurft, um einen eritreischen Separatstaat aus Äthiopien herauszulösen, aber dieses Beispiel eignet sich dennoch nicht als Vorbild für Befreiungskämpfe im europäischen Rahmen. Zu unterschiedlich sind die politischen und sozialökonomischen Voraussetzungen. Auch die Auflösung Jugoslawiens in mehrere souveräne Einzelstaaten seit 1991 liefert kein wiederholbares Vorbild. Denn die Sezession verschiedener Teilrepubliken – ein Prozess, der offensichtlich noch immer nicht abgeschlossen ist – war und ist nur deshalb möglich, weil sie von den NATO-Staaten Westeuropas und der USA aktiv unterstützt worden ist.

Ganz anders liegt jedoch der Fall Kurdistans. Hier fehlt es nicht nur an der Unterstützung durch die NATO-Staaten, sondern eine Sezession von der Türkei steht den eigenen Interessen diametral entgegen. Die Aufteilung des kurdischen Volkes auf vier souveräne Staaten – Türkei, Iran, Irak und Syrien – sowie die soziologische Verfassung der kurdischen Gesellschaft stellen derzeit noch unüberwindbare interne Probleme bei der Bildung eines eigenen Staates dar. Diese ungünstige innere wie äußere Konstellation hat dazu beigetragen, dass die PKK seit spätestens 1995 auf die Gründung eines eigenen separaten kurdischen Staates verzichtet. Mag es auch Gruppen in der kurdischen Bevölkerung geben, die nach wie vor die Gründung eines eigenen Staates anstreben, und mag die faktische Autonomie der Kurden im Nordirak ein verlockendes Beispiel geben, so sind die Verfechter dieser Idee doch nicht in gleichem Maße repräsentativ für das kurdische Volk wie die PKK.

Es ist ein Merkmal der türkischen Politik gewesen, alle diese politischen Vorleistungen der Kurden – ob Waffenstillstand oder Verzicht auf einen eigenen Staat – zu ignorieren und allein auf die Unterwerfungs- und Vernichtungspolitik ihres Militärs zu setzen. Die Einstellung der Kampfhandlungen durch die Kurden sollte die türkische Regierung allerdings nicht in der Illusion wiegen, nunmehr die kurdische Frage gelöst zu haben. In dieser Frage bündeln sich vielmehr Aufgaben die ökonomische Entwicklung, politische Partizipation und kulturelle Identität betreffend zu einem Auftrag, die türkische Gesellschaft zu einer demokratischen, multikulturellen Gesellschaft umzugestalten. Auch hierzu sind von der kurdischen Seite, insbesondere von dem Vorsitzenden der PKK Abdullah Öcalan seit seiner Verteidigungsrede, wie auch von dem Führungsgremium der PKK immer wieder Vorstellungen entwickelt worden, die allerdings bisher von der türkischen Seite ohne nähere Prüfung zurückgewiesen worden sind.

Der jüngste Vorschlag Abdullah Öcalans vom März 2013, der von der „Gemeinschaft der Gesellschaften Kurdistans“ (KCK), der „Arbeiterpartei Kurdistan“ (PKK) und der „Volksverteidigungskräfte“ (HPG) übernommen worden ist, zielt in erster Linie auf die Wiederherstellung des Friedens. In einem dreistufigen Prozess sollen zunächst nach einem beidseitigen Waffenstillstand mit dem Rückzug der Guerillakräfte von türki-

schem Staatsgebiet begonnen werden und eine „Kommission der Weisen" zur gesellschaftlichen und parlamentarischen Diskussion des Lösungsprozesses gegründet werden.[2] In der zweiten Phase sollen parallel zum Rückzug der Guerillakräfte die politischen Gefangenen aus der Haft entlassen und die Isolationshaftbedingungen gegen Abdullah Öcalan aufgehoben werden. Sodann soll der Bau neuer Militärstationen, Staudämme und Wasserkraftwerke gestoppt, das Dorfschützersystem und die Anti-Terrorgesetze (TMK) abgeschafft, der Unterricht in kurdischer Sprache in den Schulen eingeführt sowie Bedingungen geschaffen werden, damit Millionen von kurdischen Binnenflüchtlingen wieder in die Heimat zurückkehren können.
Der Umfang der Forderungen beweist, in welch erheblichem Ausmaß Änderungen in der türkischen Politik notwendig sind, um die Gesellschaft zu demokratisieren. Es kommen weitere hinzu wie die Forderung nach einer Garantie der Pressefreiheit und Entlassung aller inhaftierten Journalistinnen und Journalisten, sowie der Senkung der 10%-Hürde für die Wahlen. Doch wirklich revolutionär muss der türkischen Regierung die Forderung nach einer Abkehr vom Zentralstaat mit der Unterteilung in 20-25 Regionen[3] nach kulturellen, sozialen und ökonomischen Kriterien, erscheinen. Diese sollen zudem eine kommunale Selbstverwaltung erhalten, damit die Repräsentanz der Bevölkerung und die Demokratisierung gestärkt werden.

Diese zweite Etappe erfordert eine tiefgreifende Umstrukturierung des türkischen Staatsaufbaus, in der alle antidemokratischen Gesetze und Regeln abgeschafft und der Weg für eine neue Verfassung geebnet werden soll. Die zweite Phase soll mit einer neuen Verfassung abgeschlossen werden. Der Weg wird zweifellos längere Zeit in Anspruch nehmen, wenn er denn wirklich von der türkischen Regierung akzeptiert wird. Erst nach seiner Vollendung soll die dritte Phase der Normalisierung beginnen, in der die Guerillas nach Nordkurdistan (Südostanatolien) zurückkehrt, die PKK legalisiert und Abdullah Öcalan wie alle anderen politischen Gefangenen befreit werden.

Der Rahmen der vorliegenden Untersuchung beschränkt sich auf die rechtlichen Grundlagen des Zusammenlebens der beiden Völker in der Türkei und in den Nachbarstaaten. Er geht aus von den politischen Forderungen des kurdischen Volkes nach Anerkennung seiner kurdischen Identität, nach Gleichberechtigung in der demokratischen Gesellschaft und Beteiligung an der politischen, ökonomischen und kulturellen Gestaltung des türkischen Staates, wie sie in den skizzierten konkreten Forderungen deutlich werden.
Die Untersuchung wird nicht die politischen Alternativen staatstheoretischer Modelle erörtern, die den politischen Verhandlungen vorbehalten bleiben müssen. Sie versucht nur zu klären, welcher rechtliche Rahmen der kurdischen Seite zur Verfügung steht, innerhalb dessen sie ihre Forderungen und Vorschläge entwickeln und der türkischen Seite präsentieren kann. Es bleibt damit den notwendigen Verhandlungen überlassen, ob die kurdische Seite den Rahmen der ihr zur Verfügung stehenden Rechte voll ausschöpft oder nur zum Teil geltend macht.

---

[2] Vgl. Civaka Azad, Die kurdische Seite fordert einen gerechten Friedensprozess, in: Kurdistan Report 169, September/Oktober 2013, S. 7 ff.

[3] Vgl. Topcuoglu, Dezentralisierung und Selbstverwaltung. Eine Herausforderung an den Nationalstaat als Antwort auf die Kurdenfrage in der Türkei, Baden-Baden 2012, S.303; 362.

1.2 Die Kurden als Volk und Minderheit

Ausgangspunkt der rechtlichen Prüfung bildet die allmählich auch von der türkischen Regierung nicht mehr geleugnete Tatsache, dass das kurdische Volk eine vom türkischen Volk nach Geschichte, Sprache, Kultur und Tradition verschiedene Einheit, d.h. ein selbständiges Volk ist. Die Kriterien, nach denen diese Unterscheidung vorgenommen wird, sind mangels einer eindeutigen Definition der „Völker" im Völkerrecht, schwierig zu bestimmen. Die Definition wird dadurch erschwert, dass das klassische Völkerrecht ein Recht der Staaten und nicht der Völker ist, d.h. es knüpft an die Existenz und Organisation von Staaten, nicht aber von Völkern an. Träger der Rechte und Subjekte des Völkerrechts waren bis zur Durchsetzung des Selbstbestimmungsrechts als eines Rechts der Völker nur die Staaten. Unterschiedliche Völker in ihren Grenzen konnten nur als Minderheiten auf bestimmte begrenzte Rechte pochen. Erst mit der Verankerung des Selbstbestimmungsrechts in der Charta der Vereinten Nationen und der Anerkennung seines Rechtscharakters Mitte der siebziger Jahre stellte sich die Notwendigkeit, einen ethnischen, religiösen oder sprachlichen Gemeinschaftsbegriff mit juristischer Schärfe zu einem rechtsverbindlichen Volksbegriff auszubauen.

Da ist zunächst das Staatsvolk, welches die personelle Grundlage eines jeden Staates bildet. Es umfasst die gesamte Bevölkerung des Staates und setzt sich in den meisten Fällen aus einer Mehrzahl ethnisch unterschiedlicher Völker und Minderheiten zusammen. Wenn von zahlreichen Autoren das Staatsvolk als Träger des Selbstbestimmungsrechts angesehen wird[4], so ist dieses weitgehend identisch mit dem aus der Souveränität des Staates sich ergebenden Abwehrrecht gegen Eingriffe. Es handelt sich also im Wesentlichen um ein defensives, gegen äußere Eingriffe gerichtetes Selbstbestimmungsrecht,[5] welches über den internen Status des Staatsvolkes wenig aussagt.

In ethnisch nicht homogenen Staaten – was der Realität der modernen Staatenwelt am ehesten entspricht – ist die Zuordnung der Rechte jedoch komplizierter. Hier mag es ethnische Gruppen geben, von denen keine in einem Staat dominiert, sie also gleich stark und gleichberechtigt zusammen leben. Dies war z.B. im Jugoslawien unter Tito der Fall und kann heute ebenso von Belgien wie von Spanien gesagt werden. Es gibt aber auch Staaten, in denen eine ethnische Gruppe dominant ist und andere als Minderheiten leben. In diesem Fall ist entscheidend, ob die ethnischen Minderheiten ihren Status akzeptieren oder sich von der dominanten Ethnie trennen und eine eigene staatliche Organisation gründen wollen. Für letzteren Fall können Kanada (Quebec) und Spanien (Basken und Katalanen) als Beispiel dienen. Um die Rechte dieser Gruppen als Volk und/oder Minderheit zu bestimmen, stellt sich die Frage nach der Definition des ethnischen Volksbegriffs. Denn nur ein Volk ist Träger und Subjekt des Selbstbestimmungsrechts.

Es haben sich zwei Definitionsansätze herausgebildet, die einerseits auf subjektive, andererseits auf objektive Elemente abstellen. Der subjektive Ansatz stellt lediglich darauf ab, ob eine Menschengruppe sich als Volk versteht. Wie es der Spezialberichterstatter der Vereinten Nationen zum Selbstbestimmungsrecht der Völker, Aureliu Cristescu, ausdrückt:

---

[4] Vgl. z.B. Daniel Thürer, Das Selbstbestimmungsrecht der Völker (mit einem Exkurs zur Jurafrage), Bern 1976, S. 197.

[5] Vgl. Dietrich Murswieck, Offensives und defensives Selbstbestimmungsrecht, in: Der Staat, 1984, S. 532.

„The fact is that, whenever in the course of history a people has become aware of being a people, all definitions have proved superfluous."[6]

Die Beliebigkeit dieses Ansatzes wird vermieden, wenn objektive Kriterien hinzutreten, die in der Ethnologie maßgebend sind: Sprache, Territorium, Kultur, Religion, Tradition und historische Wurzeln. Die Menschengruppe, die identifizierbar auf einem bestimmten Territorium siedelt und über gemeinsame sprachliche, kulturelle und historische Merkmale verfügt, ist zweifelsfrei als selbständiges Volk anzuerkennen, wenn sie sich obendrein als Volk selbst begreift. So sind z.B. auf der Basis dieser subjektiven und objektiven Kriterien die Tibeter einwandfrei als Volk bestimmt und anerkannt worden.[7]

Es mag schwierig sein, noch von einem Volk zu sprechen, wenn einer solchen Menschengruppe kein begrenztes Territorium mehr zuzuordnen ist, weil sich die Menschen woanders angesiedelt haben oder vertrieben worden sind. Die mangelnde territoriale Identifizierbarkeit kann als Beweis dafür gelten, dass sich die Menschen assimiliert haben und nicht mehr als selbständiges Volk gelten können. Demgegenüber kann aber die Tatsache, dass ein Volk im Laufe seiner Geschichte niemals den Ansatz zu einer eigenen staatlichen Organisation gefunden hat, nicht gegen seine Charakterisierung und Definition als Volk gewandt werden. Selbst wenn die Staatsbildung zum politischen Ziel der meisten Völker gehört, ist sie dennoch kein notwendiges Element des Volksbegriffs.

Legt man alle diese Kriterien zu Grunde, so gibt es keinen Zweifel daran, dass die Kurden alle Merkmale eines selbständigen Volkes haben: Dazu gehört zunächst das angestammte Siedlungsgebiet, welches trotz der willkürlichen Grenzziehungen und Aufteilung auf mehrere Staaten Anfang letzten Jahrhunderts nach wie vor als Kurdistan identifizierbar ist. Auch die massiven Vertreibungen und Fluchtbewegungen aus Nordkurdistan (Türkei) und Südkurdistan (Irak) haben die territoriale Zuordnung des kurdischen Volkes nicht beseitigt. Die kurdische Sprache, die mit dem Türkischen ebenso wenig Gemeinsamkeit hat wie mit dem Arabischen ist das wohl überzeugendste Element eines selbständigen kurdischen Volkscharakters. Hinzu kommen kulturelle Charakteristika der Literatur und Musik, die trotz weitgehender Unterdrückung durch die Staaten dennoch nicht untergegangen sind oder ihre Selbständigkeit verloren haben. Insofern wird auch in der Türkei nicht mehr ernsthaft der Charakter der Kurden als eigenständiges Volk bestritten.[8]

Völker wie die Kurden sind aber zugleich Minderheiten in ihrem Staat. Auch Minderheiten haben bestimmte Schutzrechte, die zwar nicht identisch sind mit dem Selbstbestimmungsrecht der Völker, sich mit ihm aber überschneiden.[9] Der Unterschied wird schon daran sichtbar, dass allgemein nicht von einem Selbstbestimmungsrecht für Minderheiten gesprochen wird und die Herausbildung der Schutzrechte

---

[6] Aureliu Cristescu, The Right to Self-Determination, the Historical and Current Development on the Basis of United Nations Instruments, in: UN-Doc. E/CN. 4/Sub.2/404/Rev.1, S. 17.

[7] Vgl. Felix Ermacora, Wolfgang Benedek, Bericht der österreichischen Rechtsexpertendelegation über ihren Besuch in China/Tibet im Juli 1992, in: Verfassung und Recht in Übersee 1993, S. 31 f.

[8] Vgl. Philip G. Kreyenbroek, Stefan Sperl (eds.), The Kurds. A contemporary overview, London New York 1992; Henri J. Barkey, Graham E. Fuller, Turkey's Kurdish Question, New York 1998; Ove Bring, Kurdistan and the Principle of Selfdetermination, in: German Yearbook of International Law 35, S. 157 ff.

[9] Vgl. Antonio Cassese, Self-Determination of Peoples. A Legal Appraisal, Cambridge 1995, S. 348 ff.

für Minderheiten eine eigene Entwicklung genommen hat.[10] Welche inhaltlichen Unterschiede in Umfang und Ausgestaltung der Rechte sich allerdings für Völker und Minderheiten ergeben, lässt sich nicht allein danach bemessen, dass es sich bei dem einen um ein Kollektiv- bei dem anderen um ein Individualrecht handelt, oder dass dem Minderheitenrecht die Möglichkeit der eigenen Staatenbildung strikt vorenthalten wird.[11]

Das Völkerrecht hält auch keine Minderheitendefinition bereit, was auf Grund der schwächeren Rechte gegenüber dem Selbstbestimmungsrecht eines Volkes nicht von gleicher Problematik ist. Gleichwohl wird der Minderheitenbegriff auch ethnisch und nicht politisch (z.B. Kommunisten) oder kulturell (z.B. Homosexuelle) definiert. So kombiniert F. Capotorti die bereits erwähnten subjektiven und objektiven Elemente zu einer Definition, die die zahlenmäßige Unterlegenheit und nicht dominante Position sowie die Unterscheidbarkeit auf Grund ethnischer, religiöser oder linguistischer Merkmale und den Solidaritätswillen enthält.[12] Daraus ergibt sich aber schon, dass Minderheiten nicht immer Völker sind, sondern auch religiöse oder kulturelle Gruppen sein können.[13] Oft handelt es sich nur um ethnische Gruppen, die zu einem anderen Staatsvolk gehören (z.B. die dänische Minderheit in Schleswig Holstein).

Da aber die meisten Völker zugleich Minderheiten sind, die sich innerhalb eines Staates gegenüber dem oder den Mehrheitsvölkern behaupten müssen oder sich gar in einen eigenen Staat von ihnen trennen wollen, ist die wechselseitige Konkurrenz bzw. Begrenzung von Selbstbestimmungsrecht und Minderheitenschutz entscheidend für Inhalt und Umfang der Rechte. Dies gilt vor allem für die Kurden, die nicht nur auf den Status einer Minderheit reduziert werden können, da sie nach den Türken das zweitgrößte Volk im Land sind, mit wiederum eigenen Minderheiten (z.B. Aramäer – Assyrer). Zudem kann der Wunsch nach einer Trennung von der Türkei und Eigenstaatlichkeit immer wieder auftauchen, wenn das dominierende Volk der Türken auch in Zukunft nicht bereit ist, die Rechte der Kurden anzuerkennen.

Die Konkurrenz von Selbstbestimmungsrecht und Minderheitenschutz in der Kurdenfrage macht es zunächst notwendig, beide Rechtskonzepte inhaltlich und in ihrer historischen Entwicklung darzustellen. Danach wird es um die Frage gehen, welcher rechtliche Rahmen sich daraus für die Kurden bei einer politischen Lösung ihres Zusammenlebens mit den anderen Völkern in den Ländern ergibt, in denen sie eine Minderheit bilden, vor allem aber in der Türkei.

---

[10] Vgl. Hans-Joachim Heintze (Hrsg.) Moderner Minderheitenschutz. Rechtliche oder politische Absicherung? Bonn 1998.

[11] Vgl. Hans-Joachim Heintze, Selbstbestimmungsrecht und Minderheiten, in: Erich Reiter (Hrsg.), Grenzen des Selbstbestimmungsrecht. Die Neuordnung Europas und das Selbstbestimmungsrecht der Völker, Wien u.a., 1996, S. 61 ff.

[12] Francesco Capotorti, Study on the Rights of Persons belonging to Ethnic, Religious and Linguistic Minorities, United Nations, New York 1991, para. 95 f.

[13] Manfred Mohr, Die Vereinten Nationen und der Minderheitenschutz. Versuch einer Bestandsaufnahme, in: M. Mohr (Hrsg.) Friedenssichernde Aspekte des Minderheitenschutzes in der Ära des Völkerbundes und der Vereinten Nationen in Europa, Berlin u.a. 1996, S. 85 ff., 89 ff.

2. Das Konzept des Minderheitenschutzes

2.1 Minderheitenschutz in der Geschichte

Minderheiten hatten es zu allen Zeiten schwer, ihre Identität, ihre Traditionen, ihre Kultur und Sprache gegenüber dominanten Völkern zu bewahren und dem Assimilierungsdruck der jeweils herrschenden Zivilisation zu widerstehen. Viele Ethnien sind untergegangen, andere konnten durch Schutzvereinbarungen der Staaten überleben. Die Bemühungen um einen derartigen Schutz religiöser, sprachlicher und ethnischer Minderheiten setzten seit dem Ende des 15. Jahrhunderts ein, als sich die europäische Zivilisation faktisch über den ganzen Globus ausbreitete.[14]

Zunächst ging es in Europa selbst um den Schutz religiöser Minderheiten, wie er z.B. im Augsburger Religionsfrieden angestrebt wurde. Zur gleichen Zeit sicherten sich die europäischen Mächte in Verträgen mit den Staaten des Nahen und Fernen Ostens, die außerhalb des europäischen Völkerrechts und des Christentums standen, das Privileg der Gerichtsbarkeit über ihre eigenen Staatsangehörigen, welches sie oft mit einem Interventionsrecht verbanden. Seit 1535 waren derartige Verträge zwischen dem türkischen Sultan und den christlichen Staaten üblich. Die Berliner Kongressakte von 1878 verbriefte das Prinzip der religiösen Freiheit und Gleichberechtigung für alle Untertanen des Sultans und umgekehrt für die nichtchristlichen Minderheiten in den neu entstandenen Staaten Bulgarien, Montenegro, Serbien und Rumänien. Im 17. und 18. Jahrhundert wurden Regeln zugunsten religiöser Minderheiten in den Bestimmungen des Westfälischen Friedens übernommen. Mit dem Wiener Kongress 1815 breiteten sich dann erstmals Schutzbestimmungen für nationale Minderheiten aus. So versuchte die Wiener Schlussakte den Polen einen Schutz ihrer Nationalität zu geben und der Berliner Vertrag von 1878 den Armeniern in der Türkei und den Türken, Rumänen und Griechen in Bulgarien.

Dringlich wurde die internationale Anerkennung und Regelung der Rechte von Minderheiten nach dem Ersten Weltkrieg, der insbesondere in Ost- und Südosteuropa die Staatenwelt neu gestaltete.[15] Allerdings hatte sich der Prozentsatz der Bevölkerung, die in den europäischen Staaten zu den Minderheiten zu zählen waren, stark verringert. Gehörten 1914 noch etwa sechzig Mio. Menschen und damit fünfzig Prozent der Bevölkerung in Osteuropa zu den Minderheiten, so verringerte sich die Zahl 1920 auf etwa dreißig Mio., die fünfundzwanzig Prozent der Gesamtbevölkerung ausmachten. Demgegenüber nahm die Zahl der Minderheiten zu, da die Zahl der Staaten insgesamt zugenommen hatte.[16] Die besiegten Staaten Österreich, Ungarn und die Türkei mussten sich in den Friedensverträgen zu einem minderheitenrechtlichen Mindestschutzprogramm verpflichten. Es gelang aber nicht, einen Rechtsgrundsatz zum Minderheitenschutz weder für religiöse noch für ethnische Gruppen in der Satzung des Völkerbundes

---

[14] Vgl. Felix Ermacora, Menschenrechte in der sich wandelnden Welt, Bd. 1, Wien 1974, S. 81 ff.; Patrick Thornberry, Internationale Law and the Rights of Minorities, Oxford 1991, S. 25 ff.

[15] Vgl. Francesco Capotorti, Minderheiten, in: Rüdiger Wolfrum (Hrsg.), Handbuch der Vereinten Nationen, München 1991, S. 598 ff.; Rainer Hofmann, Minorities, European Protection, in: Rüdiger Wolfrum (Hrsg.), Max Planck Encyclopedia of Public International Law (MPEPIL), Heidelberg 2007, Ziff. 10 ff.; Kristin Henrad, Minorities, International Protection, in: MPEPIL, 2008, Ziff. 32 ff.; Anna Meijknecht, Minority Protection System between World War I and World War II, in: MPEPIL, 2010, Zif. 1 ff.

[16] Vgl. Jörg Fisch, Das Selbstbestimmungsrecht der Völker, München 2010, S. 183.

zu verankern. Allerdings mussten die Baltischen Staaten 1922/23 entsprechende Erklärungen abgeben, um in den Völkerbund aufgenommen zu werden.

Auch das Deutsche Reich, das durch die Gebietsabtretungen fast alle ethnischen Minderheiten verloren hatte, wurde 1921 verpflichtet, in Oberschlesien die gleichen Bestimmungen für die polnisch stämmige Bevölkerung anzuwenden. In zahlreichen bilateralen Abkommen der Nachkriegszeit tauchten Schutzbestimmungen für Minderheiten auf. Einige Abkommen sahen sogar einen zwangsweisen Minderheitentausch vor, wie die griechisch-türkische Konvention von 1923.

Die Schutzbestimmungen dieser Verträge verboten nicht nur die Diskriminierung in Bezug auf die allgemeinen Freiheitsrechte und die Assimilierung, sondern räumten z.T. erhebliche Sonderrechte für Schul-, Kultur-, Sozial- und Religionseinrichtungen ein. Gleichzeitig wurden diese Verträge unter die „Garantie" des Völkerbundes und des Ständigen Internationalen Gerichtshofes (StIGH) gestellt. Die Schutzpflicht des Staates äußerte sich konkret in der Weise, „dass jedes Mitglied des Rates befugt ist, die Aufmerksamkeit des Rates auf jede Verletzung oder jede Gefahr einer Verletzung irgendeiner dieser Verpflichtungen zu lenken, und dass der Rat befugt ist, alle Maßnahmen zu treffen und alle Weisungen zu geben, die nach der Lage des Falles zweckmäßig und wirksam erscheinen." Jedes Mitglied des Rates war aktiv legitimiert, „im Falle einer Meinungsverschiedenheit mit dem zum Minderheitenschutz verpflichteten Staat" diese Streitigkeit dem StIGH vorzulegen. In der Praxis allerdings versagte dieser Schutz, da die Mitglieder des Rats keinen Gebrauch von ihren Garantierechten machten.[17]

2.2 Definition von Minderheit und Minderheitenschutz

Mangels völkervertraglicher Definition eines Minderheitenbegriffs hat es in der Literatur und den Kommissionsarbeiten der Vereinten Nationen immer wieder Definitionsversuche gegeben. Schließlich hat sich eine Reihe von Elementen herausgebildet, die allgemein akzeptiert werden und das Gerüst einer Minderheitendefinition abgeben.[18] Als Minderheiten gelten Personengruppen mit einem starken Zusammengehörigkeitsgefühl, die zahlenmäßig kleiner als die Mehrheit sind und durch ethnische, religiöse oder sprachliche Besonderheiten gekennzeichnet werden, die sie bewahren möchten, und welche die Staatsangehörigkeit der Mehrheit haben.

Dabei war das Merkmal der Staatsangehörigkeit lange Zeit umstritten. Es sprechen in der Tat inhaltlich gute Gründe dafür, auch die „neuen Minderheiten" der Wander- und Gastarbeiter, Flüchtlinge und Asylbewerber in den Minderheitenschutz mit einzubeziehen. Art. 27 des Internationalen Paktes für bürgerliche und politische Rechte schließt eine solche Interpretation auch nicht aus. Doch sind alle Versuche, im UN-Menschenrechtsausschuss eine derartige Erweiterung des Minderheitenbegriffs durchzusetzen, bisher gescheitert.[19]
Es gab ferner immer wieder Stimmen, die von der Minderheit die Zusicherung von Staatsloyalität verlangen. Dagegen ist jedoch das Argument einzuwenden, dass auch

[17] Vgl. Norman Paech, Gerhard Stuby, Machtpolitik und Völkerrecht in den internationalen Beziehungen, Hamburg 2013, S. 190 ff., Rz. 138 ff.

[18] Maßgeblichen Einfluss auf diese Definition hatte eine Studie von Francesco Capotorti, Study on the to Ethnic, Religious and Linguistic Minorities, in: UN-Doc. E/CN.4/Sub.2/384/Rev.1.

[19] Vgl. Hans-Joachim Heintze, Selbstbestimmungsrecht und Minderheitenrechte im Völkerrecht, Baden-Baden 1994, S. 126.

eine oppositionelle und illoyale Gruppierung, die eventuell separatistische Neigungen besitzt (heute z.B. die Basken in Spanien), eine Minderheit darstellt. Nicht zu den Minderheiten gehören damit allerdings diskriminierte Gruppen wie Homosexuelle, da sie nicht durch ethnische, sprachliche oder religiöse Besonderheiten gekennzeichnet sind. Ihr Schutz muss über die in fast allen Verfassungen kodifizierten Diskriminierungsverbote und Gleichberechtigungspostulate garantiert werden. Es besteht danach kein Zweifel daran, dass die Kurden den Status einer Minderheit in der Türkei, Iran, Irak und Syrien haben.

2.2.1 Minderheitenschutz im Rahmen der UNO

In der Charta der Vereinten Nationen spielt der Minderheitenschutz ebenfalls keine Rolle. Man war der Ansicht, dass die anstehenden Probleme mit dem Diskriminierungsverbot des Art. 1 Ziffer 3 lösbar seien, in dem es heißt:

> „Die Vereinten Nationen setzen sich folgende Ziele: ...3. eine internationale Zusammenarbeit herbeizuführen, um internationale Probleme wirtschaftlicher, sozialer, kultureller und humanitärer Art zu lösen und die Achtung vor den Menschenrechten und Grundfreiheiten für alle ohne Unterschied der Rasse, des Geschlechts, der Sprache oder der Religion zu fördern und zu festigen."

Der Wirtschafts- und Sozialrat der UNO übertrug 1946 den Schutz der Minderheiten der von ihm eingerichteten Menschenrechtskommission, die ermächtigt wurde, zwei Unterausschüsse zur Bekämpfung der Diskriminierung und zum Minderheitenschutz einzurichten. Die Menschenrechtskommission begnügte sich mit der Bildung einer „Unterkommission zur Verhütung von Diskriminierung und für Minderheitenschutz". Auf den Vorarbeiten dieser Unterkommission beruht die Formulierung des Art. 27 des Internationalen Paktes über die bürgerlichen und politischen Rechte von 1966, die bis jetzt die einzige universelle Regelung für den Minderheitenschutz geblieben ist:

> „In Staaten mit ethnischen, religiösen oder sprachlichen Minderheiten darf Angehörigen solcher Minderheiten nicht das Recht vorenthalten werden, gemeinsam mit anderen Angehörigen ihrer Gruppe ihr eigenes kulturelles Leben zu pflegen, ihre eigene Religion zu bekennen und auszuüben oder sich ihrer eigenen Sprache zu bedienen."

Im Vordergrund steht die Bekämpfung der Diskriminierung ohne die Einräumung von Sonderrechten.

Auch die Konvention zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung vom 7. März 1966 lässt Sonderrechte zur Förderung für bestimmte Gruppen nur zeitlich beschränkt zu, steht also grundsätzlich auf dem Standpunkt der gleichberechtigten Integration aller Individuen in eine Gesellschaft. Art. 27 bestimmt das einzelne Individuum innerhalb der Minderheit zum Träger des Menschenrechts. Es ist allerdings allgemein anerkannt, dass diese Rechte notwendigerweise kollektiv ausgeübt werden müssen, ohne den Rechten jedoch selbst einen Kollektivcharakter zuzugestehen, wie es beim Selbstbestimmungsrecht der Fall ist. In erster Linie sind die Vertragsstaaten verpflichtet, jegliche Maßnahmen zu unterlassen, die einen Integrations- oder Assimilationsdruck ausüben. Verpflichtungen zu positiven Diskriminierungen (affirmative action) werden allgemein abgelehnt.

Seit 1979 war die Unterkommission der Vereinten Nationen auf der Grundlage eines jugoslawischen Entwurfs mit der Erstellung einer Deklaration für Minderheitenrechte beschäftigt, die Anfang der neunziger Jahre zum Abschluss kam und 1992 mit der UNO-Resolution 47/135 erfolgreich verabschiedet wurde.[20] In ihr werden die einzelnen Rechte der Angehörigen von Minderheiten als Individualrechte konkreter bestimmt, von der Pflege ihrer Kultur, der Ausübung ihrer Religion und öffentlichen Gebrauchs ihrer eigenen Sprache über die Teilhabe am öffentlichen Leben bis zur Vereinigungsfreiheit und Kontakten zu anderen ihnen verwandten Minderheiten auch über Grenzen hinweg (Art. 2). Die Resolution enthält die Aufforderung an die Staaten, positive Maßnahmen zur Verwirklichung der Minderheitenrechte zu ergreifen. So heißt es in Art. 4:

> „1. Die Staaten ergreifen erforderlichenfalls Maßnahmen, um zu gewährleisten, dass Angehörige von Minderheiten alle ihre Menschenrechte und Grundfreiheiten ohne jegliche Diskriminierung und in voller Gleichheit vor dem Gesetz voll und wirksam ausüben können... 5. Die Staaten sollen geeignete Maßnahmen erwägen, damit Angehörige von Minderheiten voll am wirtschaftlichen Fortschritt und an der wirtschaftlichen Entwicklung in ihrem Lande teilhaben können."

Die Resolution ist allerdings lediglich eine Empfehlung und begründet keine Rechte und Verpflichtungen. Das gilt auch für die Resolutionen der UN-Generalversammlung auf der 49. Session, mit der die Diskriminierungen und Menschenrechtsverletzungen von „ethnischen Albanern" im Kosovo, die Diskriminierung religiöser Minderheiten im Iran wie der Baha'is, deren Existenz als religiöse Gemeinschaft gefährdet sei, und die Situation in Afghanistan verurteilt wird, die die Sicherheit von Mitgliedern „aller ethnischer und religiöser Gruppen, eingeschlossen Minderheiten" gefährde.[21] Eine entsprechende Resolution zu der Situation in Kurdistan hat es bisher noch nicht gegeben.

Die berühmte Resolution des UN-Sicherheitsrats 688 (1991), die die „Unterdrückung der irakischen Zivilbevölkerung in den kurdischen Siedlungsgebieten" anprangert und sich auf die Menschenrechte und politischen Rechte „aller irakischen Bürger" bezieht (Paragrafen 1 u. 2), ist streng genommen keine Maßnahme des Minderheitenschutzes. Die Einrichtung von Schutzzonen sind humanitäre Maßnahmen zum generellen Schutz der Menschenrechte, wie sie in anderen gefährdeten Regionen auch vorgenommen worden sind.[22] Mit der Resolution 925 (1994) zu Ruanda hat z.B. der UN-Sicherheitsrat genauso wie im Falle Somalias mit der Resolution 794 (1992) eine humanitäre Krisensituation festgestellt, die für sich bereits – und nicht erst durch die entstandenen Flüchtlingsströme, wie in Resolution 688 – eine Gefährdung des internationalen Friedens darstellten. Resolution 925 verurteilt z.B. die Aufstachelung zu ethnischem Hass, die Ausnutzung ethnischer Spannungen für politische Zwecke, was zu Krieg und Menschenrechtsverletzungen geführt hat.

Wie so oft werden also auch hier Minderheiten in den politischen Auseinandersetzungen instrumentalisiert und zur Verschärfung der Konflikte benutzt, diese sind aber in ihrem Kern keine originären Konflikte aus Minderheitenproblemen. Sie verschärfen die Auseinandersetzung, bringen sie jedoch nicht hervor.

---

[20] Wortlaut vgl. in: Bundeszentrale für politische Bildung (Hrsg.), Menschenrechte. Dokumente und Deklarationen, Bonn 1999, S. 131 ff.; Vgl. Manfred Mohr, Die Vereinten Nationen und der Minderheitenschutz. Bestandsaufnahme, (Anm. 13) S. 85 ff.

[21] UNGV Resolutionen 49/204, 49/202, 49/207.

[22] Vgl. Manfred Mohr, Die Vereinten Nationen und der Minderheitenschutz (Anm. 12), S. 105; Schulte-Tenckhoff, Tatjana Ansbach, Les minorités en droit international, in: A. Fenet (ed), Le Droit et les Minorités, Brüssel, 1995, S. 79 ff.

2.2.2 Minderheitenschutz im europäischen Rahmen: OSZE und Europarat

Es ist notwendig, auch noch einen Blick auf die europäischen Regelungen zu werfen. Art. 14 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) von 1950 garantiert ein Recht auf Gleichheit bei „Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit" nur im Rahmen eines Diskriminierungsverbots:

> „Der Genuss der in der vorliegenden Konvention festgelegten Rechte und Freiheiten muss ohne Unterschied des Geschlechts, der Rasse, Hautfarbe, Sprache, Religion, politischen oder sonstigen Anschauungen, nationaler und sozialer Herkunft, Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit, des Vermögens der Geburt oder des sonstigen Status gewährleistet werden."

Lange Zeit blieben die Bemühungen, diesen lediglich negativen Schutz durch ein Zusatzprotokoll mit eindeutigen Standards auszubauen, vergebens. Es gelang lediglich, eine Europäische Charta der Regional- und Minderheitensprachen am 5. November 1992[23] zu verabschieden. Die KSZE widmete in ihrem Dokument der Kopenhagener Konferenz über die menschliche Dimension vom 29. Juni 1990 die Artikel 30-39 den Grundlagen des Minderheitenschutzes. Ein wichtiger Aspekt dieser nicht verbindlichen Empfehlung ist, dass die Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit die Angelegenheit der persönlichen und subjektiven Entscheidung des Einzelnen sein soll, die keinen Nachteil nach sich ziehen dürfe. Überdies wurde 1992 die Einsetzung eines Hohen Kommissars für Minderheiten gleichsam als Frühwarnsystem drohender Minderheitenprobleme beschlossen.

Schließlich wurde nach langen Vorarbeiten[24] im Februar 1995 ein Rahmenübereinkommen des Europarates zum Schutz nationaler Minderheiten aufgelegt.[25] Es ist mit der 15. Ratifikation durch Finnland am 1. Februar 1997 in Kraft getreten.[26] Es enthält zum ersten Mal detaillierte und konkrete Regelungen zu den Standards einer modernen demokratischen Minderheitenpolitik, die für die unterzeichnenden Staaten zwingend sind: Assimilierungsschutz, Diskriminierungsverbot, Gleichheitsgebot, Schutz der Freiheitsrechte für Minderheiten, Förderungsgebot. Allerdings werden diese Bestimmungen nicht unmittelbar anwendbar sein, sondern geben den Staaten lediglich die Richtung und den – allerdings verbindlichen – Rahmen vor, in dem sie ihre Gesetze zum Minderheitenschutz zu fassen haben. Art. 3 Absatz 2 bestimmt, dass die Rechte und Freiheiten, die sich aus dem Rahmenübereinkommen ergeben, sowohl individuell wie auch gemeinschaftlich mit anderen ausgeübt werden können. Der Unterschied zur Gewährung kollektiver Rechte wird damit klar ersichtlich. Es wird aber auch eine klare Grenze zum Selbstbestimmungsrecht gezogen, um allen Bestrebungen zu einer Abspaltung vorzubeugen. Die Bundesregierung hat z.B. die Anwendung auf die dänische Minderheit, die Sorben, Friesen, Sinti und Roma deutscher Staatsangehörigkeit zuge-

---

[23] Wortlaut in: Bundeszentrale für politische Bildung (Hrsg.), Menschenrechte (Anm. 20), S. 540 ff.

[24] Vgl. zur Vorgeschichte Bundesministerium der Justiz, Schutz nationaler Minderheiten in Europa. Texte, Materialien, Erläuterungen zum Rahmenübereinkommen, Bonn o.J., S. 26 ff.

[25] Wortlaut in: Bundeszentrale für politische Bildung (Hrsg.), Menschenrechte (Anm. 20), S. 530 ff.

[26] Die 15 notwendigen Ratifikationen stammen von Dänemark, Deutschland, Estland, Finnland, Italien, Liechtenstein, Kroatien, Makedonien, Moldau, Rumänien, San Marino, Slowakei, Spanien, Ungarn und Zypern. Frankreich hat einen Vorbehalt eingelegt, da es die Existenz von Minderheiten auf seinem Territorium leugnet. Rainer Hofmann, Minorities, European Protection, in: Rüdiger Wolfrum (Hrsg.), MPEPIL, Heidelberg 2007.

sagt. Eine Definition der „nationalen Minderheit" befindet sich in dem Abkommen allerdings nicht, da sich die Staaten darauf nicht einigen konnten.

Als Inhalt des Minderheitenschutzes werden nunmehr allgemein folgende Elemente akzeptiert: Schutz vor Assimilierung, Verbot der Diskriminierung, Garantie von Gleichberechtigung und Partizipation am staatlichen Leben, Förderung der Partizipation. Unter den politischen Partizipationsrechten wird nicht nur die Beteiligung an Entscheidungsprozessen sowie Gründung eigener politischer Vereinigungen und Parteien sondern u.U. auch die Einrichtung eines Autonomiestatus verstanden, der bis zur „territorialen Dezentralisierung" führen kann.[27]

Einigkeit besteht auch darüber, dass Minderheiten kein Sezessionsrecht zwecks Bildung eines eigenen Staates haben.[28] Der ehemalige Generalsekretär der UNO Boutros Boutros-Ghali hat in seiner Agenda for Peace die Destabilisierung der Staaten durch Sezessionsforderungen angeführt:

> „...if every ethnic, religious or linguistic group claimed statehood, there would be no limit to fragmentation, and peace, security and economic well-being for all would become ever more difficult to achieve."[29]

In dieser Begrenzung des Minderheitenschutzes liegt einer der wesentlichen Unterschiede zum Selbstbestimmungsrecht. Die Konzeption des Minderheitenschutzes ist auf die Wahrnehmung der Minderheiten- und Menschenrechte innerhalb einer bestehenden und prinzipiell erhaltenswerten Staatsstruktur gerichtet. Z. T. wird diese Konsequenz dadurch versucht auszudrücken, dass Minderheiten als Träger eines „internen Selbstbestimmungsrechts" bezeichnet werden.[30] Die herrschende Meinung geht jedoch davon aus, dass Minderheiten grundsätzlich kein Selbstbestimmungsrecht haben.[31]

3. Das Konzept des Selbstbestimmungsrechts

3.1 Entstehung und rechtlicher Gehalt

Idee und Zielsetzung des Selbstbestimmungsrechts der Völker gehen auf die bürgerliche Aufklärung des 18. Jahrhunderts zurück. Seine erste revolutionäre Präsenz erhielt es in der amerikanischen Unabhängigkeitserklärung von 1775, die das Recht des Volkes auf Befreiung von einem Regime forderte, das die unveräußerlichen Rechte der

---

[27] Vgl. Asbjörn Eide, Protection of Minorities, Possible ways and means of facilitating the peaceful and constructive solution of problems involving minorities, Report to the Subcommission of the Human Rights Commission E/CN.4/Sub.2/1993/34, Add. 4, para 17; Hans-Joachim Heintze, Völkerrechtliche Konsequenzen der Schaffung von Schutzzonen für die Kurden im Nordirak, in: Humanitäres Völkerrecht 8 (1995) 1, S. 16 f.

[28] Vgl. Hans-Joachim Heintze, Selbstbestimmungsrecht und Minderheitenrechte im Völkerrecht, (Anm. 16) S. 140 ff.; Manfred Mohr, Abgrenzung von Selbstbestimmungsrecht und Minderheitenschutz, in: Hans-Joachim Heintze (Hrsg), Selbstbestimmungsrecht der Völker – Herausforderung der Staatenwelt, Bonn 1997, S. 122 ff., S. 133 ff.

[29] Agenda for Peace A/47/277. para. 17.

[30] So z.B. Felix Ermacora, Der Minderheitenschutz im Rahmen der Vereinten Nationen, Wien 1988, S. 18 ff.; Karl Doehring, Self-Determination, in: Bruno Simma (ed.), The Charter of the United Nations, München 1994, Rn 28, 32.

[31] Vgl. Manfred Mohr, Die Vereinten Nationen und der Minderheitenschutz. Bestandsaufnahme, (Anm. 13), S. 86 ff., 96; Hans-Joachim Heintze, Selbstbestimmungsrecht und Minderheitenrechte im Völkerrecht, (Anm. 16), S. 46; D. Murswiek, Die Problematik eines Rechts auf Sezession – neu betrachtet, in: Archiv des Völkerrechts 31 (1993), S. 328.

Menschen missachtet und nicht mehr von der „Übereinstimmung der Regierten" getragen werde. Deutlicher noch und in konsequenter Verbindung mit dem Prinzip der Volkssouveränität erschien das Selbstbestimmungsrecht in der Französischen Revolution, wo allen Völkern, die sich von ihrer Obrigkeit befreien wollten, brüderliche Unterstützung und Hilfe durch die französische Armee versprochen wurde.[32] Gleichwohl bekräftigte die Verfassung vom Juni 1793 das Prinzip der Nichtintervention. Die erste Bewährungsprobe hatte das Selbstbestimmungsrecht in der Kolonialfrage zu bestehen, als sich in den Jahren 1790/1791 die „Mulatten" und „Neger" auf der Insel Saint Domingue in der Karibik erhoben. Nach heftigen Debatten in der Nationalversammlung wurde im Februar 1794 mit großer Mehrheit die Abschaffung der Sklaverei in den Kolonien beschlossen.

Dennoch spielte im folgenden Jahrhundert das Selbstbestimmungsrecht in der Kolonialfrage keine entscheidende Rolle. Erst im zwanzigsten Jahrhundert am Ausgang des ersten Weltkrieges wurde es von dem amerikanischen Präsidenten Woodrow Wilson als zentrales Prinzip einer zukünftigen Friedensordnung wieder in die Diskussion gebracht. In seinen „Vierzehn Punkten" vom Januar 1918 verband er die territoriale Integrität und politische Unabhängigkeit aller Staaten mit dem Selbstbestimmungsrecht der Völker und dem Schutz nationaler Minderheiten. Nicht die Gewährung des Selbstbestimmungsrechts an die Völker sei der Grund für Kriege, sondern seine Verweigerung. Gleichwohl fand das Recht als ausdrückliches Ziel noch keinen Eingang in die Völkerbundsatzung.

Erst mit dem erneuten Versuch nach dem zweiten Weltkrieg, das gerade gescheiterte System kollektiver Sicherheit in der Organisation der Vereinten Nationen wieder zu beleben, fand auch das Selbstbestimmungsrecht Erwähnung in der Charta von 1945 (Art. 1 Z. 2, 55 UNO-Charta).[33] Allerdings macht die eher versteckte und unauffällige Platzierung des Begriffs in der Charta deutlich, dass weder über die inhaltliche Präzisierung noch die rechtliche Geltungskraft bei den Autoren genauere Vorstellungen herrschten – der Schutz nationaler Minderheiten fand überhaupt keine Erwähnung. Dementsprechend wurde dem Selbstbestimmungsrecht in jener Nachkriegszeit allgemein auch jede konkretisierbare Rechtsverbindlichkeit abgesprochen und es mehr in das Feld allgemeiner Programmatik verwiesen.[34]

Seine inhaltliche Aktualisierung und rechtliche Präzisierung erhielt es erst in der kommenden Phase der kolonialen Befreiungskämpfe. Was die Gründungsstaaten der UNO nicht vermocht hatten, nämlich sich definitiv von ihrem kolonialen Erbe zu befreien, mussten die unterdrückten Völker in die eigenen Hände nehmen, und in z.T. blutigen und verlustreichen Kämpfen durchsetzen. Die völkerrechtliche Basis der antikolonialen Bewegungen bildete das Selbstbestimmungsrecht, womit sie folgerichtig an die Wurzeln und ersten Prinzipien der bürgerlichen Befreiungsbewegung des ausgehenden 18. Jahrhunderts anknüpften. Je mehr Völker ihre staatliche Unabhängigkeit in den fünfziger Jahren gegenüber den alten Kolonialmächten durchsetzen konnten und als souveräne Staaten in die UNO aufgenommen wurden, desto mehr waren sie in der Lage, ihre Vorstellungen von Unabhängigkeit, Gleichberechtigung und Selbstbestim-

[32] Dekrete vom 19. November und 15. Dezember 1792, vgl. Norman Paech, Gerhard Stuby, Machtpolitik und Völkerrecht in den internationalen Beziehungen, (Anm. 17), S. 62 ff., Rz. 95.

[33] Vgl. Jörg Fisch, Das Selbstbestimmungsrecht der Völker, (Anm. 16), S. 220 ff.

[34] Vgl. Karl Jürgen Partsch, Selbstbestimmung, in: Rüdiger Wolfrum (Hrsg.), Handbuch der Vereinten Nationen, München 1991, S. 745 ff.; Karl Doehring, Das Selbstbestimmungsrecht der Völker, in: Bruno Simma (Hrsg.), Die Charta der Vereinten Nationen, München 1991, S. 15 ff.

mung in relevanten Dokumenten der UNO-Generalversammlung zu verankern.[35] Ersten Ausdruck fand dies am 14. Dezember 1960 in der berühmten Dekolonisationsresolution 1514 der 15. Generalversammlung, der inzwischen 18 neue unabhängige Staaten angehörten:

> „1. Die Unterwerfung von Völkern unter fremde Unterjochung, Herrschaft und Ausbeutung stellt eine Verweigerung grundlegender Menschenrechte dar, widerspricht der Charta der Vereinten Nationen und beeinträchtigt die Sache des Weltfriedens und der weltweiten Zusammenarbeit.
>
> 2. Alle Völker haben das Recht auf Selbstbestimmung; auf Grund dieses Recht bestimmen sie frei ihren politischen Status und gestalten sie frei."

Manche Autoren wollten in dieser Resolution einen revolutionären Versuch sehen, die UNO-Charta auf informellem Wege zu revidieren.[36] Richtigerweise handelte es sich um die Konkretisierung einer Konsequenz, die sich aus dem Selbstbestimmungsrecht der UNO-Charta ergibt. Die Resolution war vor allem der Durchbruch zur Rechtfertigung des Befreiungskampfes und es gehörte von nun an zur alljährlichen Selbstverständlichkeit, „das unveräußerliche Recht auf Unabhängigkeit und Selbstbestimmung" der Völker unter Kolonialherrschaft zu bestätigen.[37]

Die Resolution hatte ferner erstmalig eine Verbindung zwischen der Unterwerfung unter fremde Herrschaft und den Menschenrechten aufgestellt. Noch 1948 war ein Antrag der Sowjetunion abgelehnt worden, das Selbstbestimmungsrecht in die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte zu übernehmen. Doch 1966 hatte sich die Situation gewandelt und die UNO-Generalversammlung stellte das Selbstbestimmungsrecht jeweils an den Anfang der beiden Menschenrechtspakte. Art. 1 des Internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte und des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte formulieren gleichlautend:

> „Alle Völker haben das Recht auf Selbstbestimmung. Kraft dieses Rechts entscheiden sie frei über ihren politischen Status und gestalten in Freiheit ihre wirtschaftliche, soziale und kulturelle Entwicklung."

Damit war ein Doppeltes erreicht. Die Aufnahme des Selbstbestimmungsrechts in zwei rechtlich verbindliche Menschenrechtspakte[38] stellte seine rechtliche Verbindlichkeit außer jeden Zweifel. Vertraglich nach der UNO-Charta noch einmal – und diesmal an prominenter Stelle – abgesichert, bedeutete dies auch die Bestätigung seiner Geltung als Prinzip des allgemeinen Völkergewohnheitsrechts. Zum anderen war zum ersten Mal eine Legaldefinition vorhanden, die über Inhalt und Umfang des Selbstbestimmungsrechts Klarheit brachte. Diese Entwicklung war dadurch unterstützt worden, dass 1970 die letzten westlichen Staaten ihren Widerstand gegen das Selbstbestimmungsrecht in seiner anti-kolonialen Stoßrichtung aufgegeben hatten und einstimmig die grundlegende „Deklaration über die Prinzipien des Völkerrechts betreffend die freundschaftlichen Beziehungen und die Zusammenarbeit zwischen den

---

[35] Vgl. Norman Paech, Gerhard Stuby, Machtpolitik und Völkerrecht in den internationalen Beziehungen, (Anm. 17), S. 706 ff., Rz. 165 ff.

[36] So z.B. Michla Pommerance, Self-Determination in Law and Practice: The New Doctrine in the United Nations, London 1982, S. 11.

[37] Noch im Dezember 1960 wurde das Selbstbestimmungsrecht des algerischen Volkes, in den folgenden Jahren das der Völker Angolas und Südwestafrikas anerkannt.

[38] Beide Pakte traten 1976 in Kraft.

Staaten in Übereinstimmung mit der Charta der Vereinten Nationen" (sog. Prinzipiendeklaration) verabschiedet hatten.[39] In der Deklaration heißt es u.a.:

> „Auf Grund des in der Charta der Vereinten Nationen verankerten Grundsatzes der Gleichberechtigung und Selbstbestimmung der Völker haben alle Völker das Recht, frei und ohne Einmischung von außen über ihren politischen Status zu entscheiden und ihre wirtschaftliche, soziale und kulturelle Entwicklung zu gestalten, und jeder Staat ist verpflichtet, dieses Recht im Einklang mit den Bestimmungen der Charta zu achten....
>
> Die Gründung eines souveränen und unabhängigen Staates, die freie Vereinigung mit einem unabhängigen Staat oder die freie Eingliederung in einen solchen Staat oder das Entstehen eines anderen, durch ein Volk frei bestimmten politischen Status stellen Möglichkeiten der Verwirklichung des Selbstbestimmungsrechts durch das Volk dar..."

Seit diesem Zeitpunkt wird das Recht auf Selbstbestimmung nicht mehr nur als politisches Prinzip oder unverbindliche Programmatik in den internationalen Beziehungen, sondern als verbindliche Regel des internationalen Gewohnheitsrechts im Range zwingenden Rechts (ius cogens) angesehen. Dies hat die UN-Generalversammlung in zahlreichen Resolutionen immer wieder bekräftigt.[40] Die International Law Commission hat das Selbstbestimmungsrecht schon vor 1970 als ius cogens anerkannt und später seine Verletzung als ein Beispiel für ein Internationales Verbrechen angeführt.[41] Der Internationale Gerichtshof hat seine verbindliche Geltung als Gewohnheitsrecht in seinen Gutachten zu Namibia[42] und zur Westsahara[43] sowie in seinem Rechtsstreit zwischen Nikaragua und der USA[44] bestätigt.

3.2 Gegenwärtiger Inhalt und Konzept

Der eindeutige anti-koloniale Hintergrund des Inhalts und der Stoßrichtung des Selbstbestimmungsrechts hat allerdings dazu geführt, seine volle Gültigkeit für die postkoloniale Situation wieder in Frage zu stellen. Mit der Auflösung der kolonialen Herrschaftsverhältnisse habe auch das Selbstbestimmungsrecht seine Bedeutung verloren, es sei gleichsam durch Erfüllung seiner Zielsetzung überflüssig geworden.[45] Dies mag für einige Elemente seines Inhalts wie die Forderung nach Eigenstaatlichkeit und Durchsetzung mittels militärischer Gewalt gelten, nicht jedoch für das Recht als solches. Denn Träger des Selbstbestimmungsrechts sind nach Art. 1 der Menschenrechtspakte „alle Völker" und nicht nur die kolonial unterdrückten Völker. Das bedeutet auch nicht, dass nach Auflösung der Kolonialreiche das Selbstbestimmungsrecht allein auf die Staatsvölker übergegangen ist, womit es auf ein Recht reduziert würde, das ledig-

---

[39] UN-Generalversammlung Resolution 2625 (XXV) v. 24. Oktober 1970.

[40] Übersicht bei Norman Paech, Gerhard Stuby, Machtpolitik und Völkerrecht in den internationalen Beziehungen, (Anm. 17), S. 707, Rz. 165.

[41] ILC Yearbook 1966 II, 247 und 1980 II, 32.

[42] V. 21. Juni 1971, ICJ-Reports 1971, S. 16, 31.

[43] V. 25. Oktober 1975, ICJ-Reports 1975, S. 12 ff.

[44] Urteil v. 27. Juni 1986, ICJ-Reports 1986, S. 263.

[45] Vgl. Daniel Thürer,. Das Selbstbestimmungsrecht der Völker, (Anm. 4) S. 150 ff. Ähnlich Karl Jürgen Partsch, Selbstbestimmungsrecht, in: Rüdiger Wolfrum (Hrsg.), Handbuch der Vereinten Nationen, München 1991, S. 395; Jörg Fisch, Das Selbstbestimmungsrecht der Völker, Anm. 16, S. 251.

lich die heutige Staatenwelt konserviert und die vielen innerstaatlichen ethnischen Konflikte negiert. Inhalt und Reichweite des Rechts mögen sich durch das Ende der Kolonialepoche verändert haben, nicht aber die Träger und Subjekte. Man spricht insofern vom permanenten Charakter des Selbstbestimmungsrechts.[46] Die Aufnahme des Selbstbestimmungsrechts in postkoloniale Konventionen und Deklarationen spricht eindeutig dafür. So bestimmt Art. 20 der Afrikanischen Charta der Menschenrechte und Rechte der Völker vom 27. Juni 1981:

> „Alle Völker haben ein Existenzrecht. Sie haben das unbestreitbare und unveräußerliche Recht auf Selbstbestimmung. Sie entscheiden frei über ihren politischen Status und gestalten ihre wirtschaftliche, soziale und kulturelle Entwicklung nach der von ihnen frei gewählten Politik."

Die Aufnahme des Selbstbestimmungsrechts 1975 in die Schlussakte von Helsinki beweist darüber hinaus die Unabhängigkeit der Geltung des Selbstbestimmungsrechts von einer kolonialen Situation. Denn dieser Vertrag bezieht sich nur auf den europäischen Kontinent, der nur noch marginale koloniale Verhältnisse aufweist. D.h. ein Volk verliert nicht dadurch sein Selbstbestimmungsrecht, dass es sich aus einer Situation der Unterdrückung und Fremdherrschaft befreit hat. Es wird auch nicht dadurch konsumiert, dass sich das Volk in einem eigenen Staat konstituiert hat. Es verändert nur seine Stoßrichtung von der Abwehr äußerer Bedrohung zur freien Gestaltung der inneren staatlichen Ordnung. So fordert die UN-Menschenrechtskommission die Staaten auf, in ihren Berichten auch zum Selbstbestimmungsrecht gem. Art. 1 des Internationalen Paktes für politische und bürgerliche Rechte Stellung zu nehmen:

> "In Bezug auf Art. 1 Abs. 1 sollten die Vertragsstaaten die verfassungsmäßigen und politischen Prozesse beschreiben, die die Ausübung dieses Rechts in der Praxis ermöglichen."

Die Bevölkerung der Kolonien war ebenso wenig ethnisch homogen wie es die meisten modernen Staaten sind. Die Aufteilung des osmanischen Reiches nach dem ersten Weltkrieg hat aus einem multiethnischen Staatsverband keine ethnisch homogenen Einzelstaaten geschaffen. Es sind somit mehrere konkurrierende bzw. parallele Selbstbestimmungsrechte entstanden, auf die sich einmal das Staatsvolk als Ganzes, wie aber auch die verschiedenen Völker im Staatsverband berufen können. Das Selbstbestimmungsrecht des Staatsvolkes richtet sich gegen jede Bestrebung, irgendeine Form der Beherrschung oder Fremdherrschaft gegen seinen Willen durch einen anderen Staat dulden zu müssen. Das gilt sowohl für eine ehemalige Kolonie, die sich von der Kolonialherrschaft befreit und einen eigenen Staat errichtet hat, wie für einen Staat, der in eine schwere Krise geraten ist und auf Grund seiner ökonomischen und militärischen Schwäche unter die faktische Herrschaft eines mächtigen Staates zu geraten droht.[47]

Bei den einzelnen Völkern, die das Staatsvolk, bzw. in entwickelter politischer Form eine Nation bilden, richtet sich das Selbstbestimmungsrecht vornehmlich nach innen auf die Organisation ihrer Existenz und Identität im Staatsverband. Die Prinzipiendeklaration von 1970 legt zwar den Schwerpunkt auf die äußere Dimension, den internationalen Aspekt des Selbstbestimmungsrechts, betont aber gleichzeitig die freie Entscheidung über den politischen Status und die Gestaltung der wirtschaftlichen, sozia-

---

[46] Vgl. Hans-Joachim Heintze, Selbstbestimmungsrecht und Minderheitenrechte im Völkerrecht, (Anm. 16), S. 24.

[47] Vgl. Karl Doehring, Selbstbestimmungsrecht der Völker, in: Bruno Simma (Hrsg.), Charta der Vereinten Nationen, Kommentar, München 1991, nach Art. 1 Rdnr. 31, S. 23.

len und kulturellen Entwicklung. Dieser interne Aspekt ist für die meisten Völker zum entscheidenden Ansatzpunkt ihres Selbstbestimmungsrechts geworden, in dem es um ihre ethnische Identität, ihre territoriale Verankerung, kulturelle Tradition sowie ihre ökonomische und politische Teilhabe geht.
Soweit sich die Völker auf ihren Status innerhalb der vorgegebenen Grenzen beschränken, handelt es sich um das Problem der Autonomie, tendieren sie aber zu einem Austritt aus dem Staatsverband und einer eigenen staatlichen Organisation, so handelt es sich um das Problem der Sezession. Beide Optionen sind nicht ausschließlich vom freien Willen des Volkes in der Minderheit abhängig wie z.B. in Kanada (Quebec) oder Spanien (Basken, Katalanen). Der Übergang von der Forderung nach Autonomie zu der nach Sezession kann auch durch die unerträglichen Bedingungen hervorgerufen bzw. geradezu erzwungen werden, die der Staat dem Volk auferlegt. Wie umgekehrt die Aufgabe des Ziels einer eigenen staatlichen Organisation und der Verbleib im alten Staatsverband durch eine bestimmte Konstellation des internationalen Kräfteverhältnisses hervorgerufen sein kann.

3.3 „Inneres" Selbstbestimmungsrecht

Wie bereits erwähnt, hat das nach innen gerichtete Selbstbestimmungsrecht unterschiedliche Dimensionen und Aspekte, die auch in sehr unterschiedlicher Weise gefährdet sein können.
Die territoriale Dimension des Selbstbestimmungsrechts betrifft das Siedlungsgebiet des Volkes, welches es als seine Heimat betrachtet. Dieser Begriff bezieht sich nicht auf irgendeine Heimat, die einem Volk geboten werden muss, sondern auf die Heimat, die durch ein bestimmtes, historisch definiertes Siedlungsgebiet gekennzeichnet ist. Die Geschichte kennt genügend Beispiele der Vertreibung und Verpflanzung von Bevölkerungen in eine neue „Heimat" aus politischen oder ökonomischen Gründen.[48] Die Türken haben sie zum ersten Mal durch die türkisch-englische Joannina Konvention vom 17.5.1817 erfahren. Die Kurden wurden erstmals Opfer einer großangelegten Zwangsumsiedlung nach der Niederschlagung ihres Aufstandes im Jahr 1925, nachdem vorher schon die Deportation ein Mittel der Vernichtung der Armenier in den Jahren 1915/1916 gewesen war und die Zwangsumsiedlung 1922 im griechisch-türkischen Krieg gegen die Pontus-Griechen angewandt wurde.[49] Nach der Niederschlagung des letzten großen Aufstandes von 1937/38 in Dersim erging ein Zwangsumsiedlungsgesetz, in dem geregelt wurde, dass „die nach Westanatolien zu deportierenden Kurden im Verhältnis zu der türkischen Bevölkerung mit dem Ziel der Assimilation in Gruppen von 5% verteilt werden müssen und dass es per Gesetz verboten wird, dass sie sich in Dörfern, Stadtteilen als Arbeiter oder als Handwerker als Gruppen organisieren oder dass der Stamm geschlossen an einem Ort leben darf."[50]
Der deutsche Nationalsozialismus bediente sich dieses Instrumentariums und jüngst war der Balkan Schauplatz von Vertreibung und ethnischen Säuberungen. Die Rückkehr

[48] Vgl. Andrew Bell-Fialkoff, A Brief History of Ethnic Cleansings, in: Foreign Affairs, Summer 1993, S. 110 ff.
[49] Vgl. Yves Ternon, Der verbrecherische Staat. Völkermord im 20. Jahrhundert, Hamburg 1996, S. 139 ff., 288 ff.
[50] İsmail Beşikçi, Kürtlerin Mecburi İskanı (Zwangsumsiedlung der Kurden), zit. nach Serdar Çelik, Deutsch-türkische Staatspolitik gegen kurdischen Befreiungskampf, in: Rudolf Bürgel (Hrsg.), Deutsche Türkeipolitik und ihre Auswirkungen auf Kurdistan, Stuttgart 1997, S. 31-45.

der nach 1948 aus dem neu gegründeten Israel und der nach 1967 vertriebenen palästinensischen Flüchtlinge in ihre Heimat bildet eines der zentralen Probleme der aktuellen Friedensgespräche zwischen Israelis und Palästinensern. Im Osten der Türkei haben während und durch den Krieg, durch Ausnahmezustand und systematische Repression über 4 Mio. Kurdinnen und Kurden ihre Heimat Kurdistan verlassen müssen.[51] Verstreut über West- und Ostanatolien haben sie sich an den Rändern der großen Städte angesiedelt oder sind ins Exil im Ausland gegangen. Vertreibung und Flucht haben den Effekt einer Zwangsumsiedlung, des Verlustes der angestammten Heimat.

Aber nicht nur im oder nach einem Krieg haben Vertreibung und Umsiedlung eine Rolle gespielt. Die moderne Form ereignet sich in Verfolgung ökonomischer Groß- und Infrastrukturprojekte wie vor allem Staudämme. Ob in der VR China, Indien, Afrika oder in der Türkei, derartige Staudammprojekte sind immer mit der Überschwemmung großer Siedlungsgebiete verbunden. Gerade das GAP-Projekt in Südostanatolien mit mehreren Großstaudämmen[52] (Atatürk-, Ilisu-Damm) sowie HES (Wasserkraftwerksprojekte)[53] trifft die kurdische Bevölkerung, ohne dass sie bei der Planung und Entscheidung über diese Projekte beteiligt worden ist. Die Projekte treffen sie wie Naturkatastrophen und verletzen ihr Selbstbestimmungsrecht, ihr Recht auf ihre angestammte Heimat. Es ist nicht das kollektive Selbstbestimmungsrecht eines Volkes allein, was durch derartige Zwangsumsiedlungen verletzt wird, sondern zahlreiche weitere individuelle Menschenrechte werden dadurch unzulässig eingeschränkt.

Es ist darüber hinaus der Aspekt der „Ressourcenfreiheit", d.h. das Recht der freien Verfügung eines Volkes über die Naturreichtümer im Sinne des Art. 1 Abs. 2 der beiden UN-Menschenrechtspakte, welches hier zur Disposition steht. Ein solches Recht steht Minderheiten grundsätzlich nicht zu. Selbst Versuche von Indigenen, sich auf ein solches Recht auf die eigenen Ressourcen zu berufen, wie im Lubicon Lake Band Fall, ist vom Menschenrechtsausschuss zurückgewiesen und als Beeinträchtigung kultureller Rechte eingestuft worden.[54] Wenn auch die Wasserressourcen des Tigris und Euphrat, die im Siedlungsgebiet des kurdischen Volkes entspringen, wiederum ihm nicht ausschließlich gehören, so haben sie dennoch ein entscheidendes Mitbestimmungsrecht bei der Verwendung und Ausbeutung dieser Ressourcen. In seinem Sondervotum zum Gutachten des Internationalen Gerichtshofes in Den Haag über die Westsahara schrieb der Richter Dillard: „Das Volk hat über das Schicksal des Landes zu entscheiden und nicht das Land über das Schicksal des Volkes."[55]
Die Folgen können im Allgemeinen nicht durch Entschädigung oder durch die Zuweisung irgendeines neuen Siedlungsgebietes wiedergutgemacht werden. Wenn der

---

[51] Laut dem Selbsthilfeverein für Flüchtlinge „Göç-Der" sind 4,5 Millionen Kurden (Die UN spricht von 3,5 Mio.) durch die jahrzehntelangen gewaltsamen Auseinandersetzungen zwischen dem türkischen Militär und der PKK-Guerilla vom Land in die Großstädte, wie z.B. Istanbul, Diyarbakir, Mersin, İzmir und Adana geflohen, wo sie vielfach unter ärmlichsten Verhältnissen leben. Etwa 1 Million davon sind anschließend ins Ausland, überwiegend nach Europa, geflohen. Siehe Göç-Der und Presse, Stand: September 2009; vgl. dazu Civaka Azad, Dokumentation über die Menschenrechtsverletzungen in der Türkei der letzten Jahren in Zahlen, erstellt am 12.31.2012.

[52] Zu den Sicherheitsstaudämmen Ayboga, Staudämme für die Sicherheit oder zur Verschärfung des Konflikts, in: Civaka Azad, Kurdisches Zentrum für Öffentlichkeitsarbeit e.V.; www.civaka-azad.org.

[53] Vgl. Ayboga, Verwertung und Ausbeutung pur, in: Kurdistan Report 172, März/April 2014.

[54] Vgl. Manfred Mohr, Abgrenzung von Selbstbestimmungsrecht und Minderheitenschutz, in: Hans-Joachim Heintze, Selbstbestimmungsrecht der Völker – Herausforderung der Staaten, Bonn 1997, S. 122 ff., S. 130.

[55] International Court of Justice, Reports 1975, S. 114.

Verlust der Heimat durch Überschwemmung irreversibel ist, bleiben sie allerdings die einzige Form der Kompensation. Für die Zukunft ist eine frühzeitige und wirksame Beteiligung an dem Entscheidungs- und Planungsprozess derartiger Projekte eine unabdingbare Voraussetzung für die Achtung des Selbstbestimmungsrechts. Bei der Vertreibung durch den Krieg ist die Rückführung der Flüchtlinge und die materielle Unterstützung beim Wiederaufbau ihrer zerstörten Siedlungen die notwendige Konsequenz aus dem erlittenen Unrecht.

Eine zentrale Dimension des Selbstbestimmungsrechts betrifft die Achtung der ethnischen Identität eines Volkes und seiner kulturellen Besonderheit. Hier geht es um die Bewahrung und Selbständigkeit historisch gewachsener Eigenheiten, die nicht nur die Sprache und Religion, sondern alle Bräuche, Traditionen und Riten umfasst, sofern sie nicht die Selbständigkeit anderer Kulturen einschränkt oder gefährdet. Genauso wie der territorialen Dimension des Selbstbestimmungsrechts nur durch die Anerkennung eines kollektiven Rechts auf Siedlung und Heimat des Volkes entsprochen werden kann, ist auch das kulturelle Selbstbestimmungsrecht im weitesten Sinn ein kollektives Recht. D.h. dass ein solches Recht nicht allein durch die Gewährung des Gebrauchs der eigenen Sprache und der eigenen Bräuche durch die Angehörigen des Volkes eingelöst wird. Nicht das individuelle Angebot an einzelne Ansprüche zur Ausübung kultureller Eigenheiten entspricht dem Selbstbestimmungsrecht, sondern nur die Anerkennung der kollektiven Identität eines Volkes als historisches Subjekt der eigenen selbständigen Entwicklung führt zur Verwirklichung dieses Rechts.
Das bedeutet z.B. konkret, dass sich das Selbstbestimmungsrecht nicht in Abwehransprüchen gegenüber Einmischungsversuchen von Regierung und Verwaltung in eigene kulturelle Initiativen und Aktivitäten erschöpft, sondern Leistungsansprüche an den Staat formuliert. Es genügt also nicht, den Angehörigen des Volkes zu erlauben, eigene private Schulen mit muttersprachlichem Unterricht und Pflege der eigenen kulturellen Tradition einzurichten. Der Anspruch geht auf gleichberechtigte Einrichtung derartiger Möglichkeiten im staatlichen Schul- und Erziehungswesen.

In der theoretischen Diskussion ist es üblich, zwischen der individuellen Ausrichtung des Minderheitenschutzes und dem kollektiven Charakter des Selbstbestimmungsrechts zu unterscheiden.[56] Der Minderheit wird als Gruppe grundsätzlich keine Rechte eingeräumt und der Minderheitenschutz soll nur als Individualrecht des einzelnen Angehörigen der Minderheit ausgestaltet werden. Diese Position wurde bereits bei der Formulierung des UN-Menschenrechtspaktes eingenommen, als ein Vorschlag abgelehnt wurde, eine Schutzbestimmung für Minderheiten einzuführen, da Minderheiten keine Rechtssubjekte seien.[57]
Diese Individualisierung des Minderheitenschutzes ist weithin kritisiert worden. Sie dient jedoch jenen Staaten, die ihre ethnischen Minoritäten entweder gar nicht anerkennen oder ihnen keine besonderen Rechte im Staatsverband einräumen wollen, als Argumentationsbasis gegen sie. So hat die türkische Regierung während der Arbeiten zur Minderheiten-Deklaration eine deutliche Stellungnahme gegen die Anerkennung

[56] Vgl. Manfred Mohr, Abgrenzung von Selbstbestimmungsrecht und Minderheitenschutz (Anm. 46), S. 131; Manfred Mohr, Die Vereinten Nationen und der Minderheitenschutz (Anm. 13), S. 97 f.; Hans-Joachim Heintze, Selbstbestimmungsrecht und Minderheitenrechte im Völkerrecht, Baden-Baden 1994, S. 140 ff.
[57] UN Doc.E/CN.4/641, Annex II.

von Minoritäten abgegeben und ihre Mitglieder auf den Individualschutz der Menschenrechte verwiesen:

> „According to the Turkish Constitution and other relevant legislation all Turkish citizens, without any exception, enjoy equal rights and status. Hence, it is impossible to make any discrimination in favour of or against any person or group based on ethnic, religious or linguistic criteria. Apart from that we believe that the rights of the persons having ethnic, religious or linguistic differences should be considered within the framework of individual human rights."58

Abgesehen davon, dass diese Stellungnahme ganz offensichtlich von der Absicht diktiert worden ist, überhaupt die Existenz von Minderheiten oder von Minderheiten-Problemen zu leugnen, bietet der Verweis auf den individuellen Menschenrechtsschutz keine Lösung für die Probleme von Minderheiten. Denn diese sind Gruppen, die wie die Völker auch eine eigene Identität haben, die nur in der Gemeinsamkeit der Gruppe geschützt werden kann. Art. 27 des UN-Menschenrechtspaktes drückt dies, wenn auch unvollkommen und unzureichend in der Formulierung aus, dass die Angehörigen der Minderheiten die genannten Rechte „gemeinsam mit anderen Angehörigen ihrer Gruppe" wahrnehmen. Und in der Tat kann auch das einzelne Gruppenmitglied nur dann adäquat geschützt werden, wenn die ganze Gruppe in ihrer Existenz geschützt wird. Es ist deshalb einleuchtend und überzeugend, wenn aus der Formulierung des Art. 27 ein Bestandsschutz für Minderheiten abgeleitet wird.[59]

Ist aber die Existenz und Identität einer ethnischen, sprachlichen oder kulturellen Minderheit zu schützen und zu garantieren, dann verschwimmt der Unterschied zwischen Individual- und Kollektivrechten, dann ist die Begrenzung des Minderheitenschutzes auf individuelle Ansprüche nicht mehr haltbar. Der Schutz der Identität verlangt die Erhaltung ihrer Besonderheit, die Anerkennung ihres besonderen Beitrages für die gemeinsame Kultur und den Reichtum des gemeinsamen geschichtlichen Erbes, was nur durch die Gewährung von kollektiven bzw. Gruppenrechten erreicht werden kann.[60]

Diese Konsequenz wird besonders deutlich beim Schutz indigener und autochthoner Völker bzw. Ureinwohner. Die Schwierigkeit, sie unter den Minderheitenschutz zu fassen oder ihnen das Selbstbestimmungsrecht der Völker zuzuerkennen wird bereits in der von der UNO entwickelten Definition, die den Begriff der Minderheit vermeidet, deutlich:

> „Indigenous communities, peoples and nations are those which, having historical continuity with pre-invasion or pre-colonial societies that developed on their territories, consider themselves distinct from other sectors of the societies now prevailing in those territories, or parts of them. They form at present non-domination sectors of society and are determined to preserve, develop and transmit to future generations their ancestral territories, and their ethnic identity, as their basis of their continued existence as peoples, in accordance with their own cultural patterns, social institutions and legal systems."[61]

---

[58] UN-Doc. E/CN.4/1992/48, S. 14

[59] So z.B. Christian Tomuschat, Protection of Minorities under Art. 27 of the International Covenant on Civil and Political Rights, in: Festschrift für Hermann Mosler, Berlin 1983, S. 960.

[60] So auch Hans-Joachim Heintze, Selbstbestimmungsrecht und Minderheitenrechte im Völkerrecht, (Anm. 19), S. 143.

[61] UN-Doc./CN.4/Sub.2/1983/21/Add.8

Diese Definition liegt den Arbeiten der Working Group on Indigenous Peoples zugrunde, die 1994 eine „Draft United Declaration on the Rights of Indigenous ples" verabschiedet hat. In ihr sind die Ureinwohner ausdrücklich als Völker anerkannt, was schon dadurch unterstrichen wird, dass die ursprüngliche Bezeichnung der „indigenous populations" in „indigenous peoples" geändert wurde:

> „by recognizing that the rights of indigenous peoples must be treated as distinct from the minorities issue and by establishing the Working Group, thereby giving indigenous peoples a forum for standard-setting activities as well as a place to raise matters of concern to them."[62]

Dies entspricht dem eigenen Verständnis der Ureinwohner, die immer ihre Einstufung als Minderheit abgelehnt haben.[63] Dennoch haben die UNO und die einzelnen Staaten daraus nicht die völkerrechtliche Konsequenz gezogen, den indigenen Völkern das uneingeschränkte Selbstbestimmungsrecht mit eigenen Souveränitätsrechten (Naturreichtümer, Eigenstaatlichkeit) einzuräumen. Wie es die ILO-Konvention 169 in Art1. 1 Abs. 3 ausdrückt:

> „The use of the term 'people' in this convention shall not be construed as having any implication as regards the rights which may attach to the term under international law"

Selbst wenn der Entwurf der Ureinwohner-Deklaration in Art. 3 sagt, dass „indigene Völker das Recht auf Selbstbestimmung haben", tendiert die Praxis speziell des Menschenrechtsausschusses aber auch von Ländern wie Kanada dahin, dieses Recht im Anwendungsbereich des Minderheitenschutzes gem. Art. 27 des UN-Menschenrechtspaktes zu belassen. Das bedeutet aber, dass in diesen Fällen die trennende Unterscheidung zwischen individuellem und kollektivem Recht vollkommen verschwindet. Ob man die Rechte der indigenen Völker nun als Minderheiten- oder Selbstbestimmungsrecht bezeichnet, sicher ist ihr kollektiver Charakter, der sich im Rahmen des „inneren" Selbstbestimmungsrechts bewegt.[64] So ist in der Diskussion um den Deklarationsentwurf ausdrücklich anerkannt worden:

> „Indigenous Peoples have the collective right to live in freedom, peace and security as distinct peoples and to full guarantees against genocide or any other act of violence..."[65]

Das Beispiel der indigenen Völker macht nach allem folgendes klar: Der theoretische Unterschied zwischen individuellen und kollektiven Rechten wird zunehmend irrelevant vor allem dort, wo es sich um ethnische Minderheiten handelt, die einen Schutz ihrer Existenz und Identität beanspruchen können. Ein derartiger Schutz ist nur im Rahmen eines kollektiven Rechtsanspruchs der Gemeinschaft zu gewährleisten. Zum andern begrenzt sich ihr Rechtsanspruch allerdings auf bestimmte Selbstbestimmungsrechte innerhalb des Staates, die sich an dem Schutzziel der Identitätswahrung

---

[62] UN-Doc./CN.4/Sub.2/1993/29, S. 13.

[63] Vgl. Rudolfo Stavenhagen, Background Paper, United Nations Seminar on the Effect of Racism and Racial Discrimination on the Social and Economic Relations Between Indigenous Peoples and States, in: UN-Doc. HR/GENEVA/1989/Sem.1/BP.3, S.15; Hans-Joachim Heintze, Selbstbestimmungsrecht und Minderheitenrechte im Völkerrecht (Anm. 19)S. 137; Manfred Mohr, Die Vereinten Nationen und der Minderheitenschutz (Anm. 13) S. 92 f.

[64] Vgl. Catherine Brölmann, Marjoleine Zieck, Indigenous Peoples, in: Catherine Brölmann, René Lefeber, Marjoleine Zieck (eds.), Peoples and Minorities in International Law, Dordrecht 1993, S. 216.

[65] UN-Doc. E/CN.4/Sub.2/1993/29, S. 52.

orientierten. Dazu gehört ein bestimmter, historisch gewachsener territorialer, kultureller, ökonomischer aber auch politischer Rahmen, der von der dominanten Bevölkerung im Staat berücksichtigt und geschützt werden muss.

3.4 Politische Selbstbestimmung – Autonomie, Selbstverwaltung

Der uneingeschränkte Rechtsanspruch auf Selbstbestimmung, wie er den Völkern – also auch den Kurden – zusteht, hat vor allem einen politischen Schutzinhalt, der über einfache politische Partizipation mittels Vereinigungen, Organisationen und Wahlen sowie Repräsentanz in den Medien hinausgeht. Sie wird am besten mit dem Begriff der Autonomie oder auch Selbstverwaltung umschrieben, um deutlich zu machen, dass es sich um die politische Organisation innerhalb des Staates handelt. Für viele Autoren ist dies die einzige Form effektiver Garantie des Minderheiten- und Selbstbestimmungsrechts.[66] Allerdings ist bei dem Begriff der Autonomie darauf hinzuweisen, dass bei ihm genauso wie bei den Begriffen Volk und Minderheit es an einer völkerrechtlich exakten Definition mangelt. Als unbestimmter Rechtsbegriff bedarf er der inhaltlichen Ausgestaltung und Festlegung durch die betroffenen Parteien, d. h. die staatliche Regierung und die Repräsentanten des Volkes/Minderheit.[67] Der Autonomiestatus ist also nicht allgemein und abstrakt zu definieren, sondern hängt von der Aushandlung zwischen den beiden Parteien ab. Nur eines ist unabhängig von allen Besonderheiten Grundlage der Autonomie: so vielfältig die Formen der Autonomieregelungen und Selbstverwaltung der Völker entsprechend den historisch gewachsenen Verhältnissen auch sein können, sie erfolgen alle innerhalb der definierten staatlichen Grenzen und schließen eine separate staatliche Organisation aus.[68]

Über diese Grundentscheidung hinaus gibt es kein feststehendes oder irgendwie bevorzugtes Modell von Autonomie. Doch alle Varianten beinhalten ein gewisses Maß an Eigenständigkeit und Unabhängigkeit vom zentralen und nationalen Einfluss der Regierung. Von ihnen sind allerdings in der Regel gewisse Kompetenzen ausgenommen, die zu den souveränen Vorrechten der zentralen Regierung gehören wie Währungs- und Finanzfragen, die Verteidigungs- und Außenpolitik. Aber auch hier gibt es durchaus funktionierende und die Souveränität der Regierung nicht beeinträchtigende Regelungen, wo die beiden Teile eines durch eine Staatsgrenze getrennten Volkes separate (außen)politische Beziehungen zueinander eingerichtet haben. Als Beispiel können die Azeris dienen, die z. Zt. der Sowjetunion in der Republik Aserbaidschan und im Norden des Irans wohnten und eigenständige politische Beziehungen zueinander unterhielten.

Jede Autonomieregelung hat zweifellos ein bestimmtes Maß an Dezentralisation zur Folge, und wird deshalb von stark zentralistisch organisierten Staaten und ihren Regierungen, wie z.B. Frankreich (Korsika) oder der Türkei, zumeist abgelehnt oder nur mit äußerstem Misstrauen betrachtet. Es besteht die Befürchtung, dass alle Formen der Autonomie letztlich zur Desintegration des Staates und zur Separation und Sezession

---

[66] Vgl. Peter Pernthaler, Land, Volk und Heimat als Kategorien des österreichischen Verfassungsrechts, Wien o.J., S. 19. Differenzierend Jörg Fisch, Das Selbstbestimmungsrecht der Völker, (Anm. 16), S. 61 ff.

[67] Vgl. Rudolf Bernhardt, Federalism and Autonomy, in: Yoram Dinstein (Hrsg.) Models of Autonomy, Dordrecht 1981, S. 26 f.

[68] Vgl. Hurst Hannum, Documents on Autonomy and Minority Rights, Introduction, Dordrecht 1993, S. XV, der 21 aktuelle und 10 historische Autonomiebeispiele ausgewertet hat.

führen.[69]
Deshalb wird mitunter die Autonomie nur für kleine Bevölkerungen, wie isoliert wohnende Ureinwohner, empfohlen, die in Eigenstaatlichkeit gar nicht lebensfähig wären. Es gibt auch Stimmen, die die Assimilation befürworten, da jede unterschiedliche Behandlung von Menschen auf Grund ihrer Zugehörigkeit zu einer bestimmten Gemeinschaft bei anderen Gruppen auf Widerstand und Ausgrenzung führten, woraus letztlich ethnische Konflikte entstünden.[70] Generell sei ein System mit anerkannten Minderheiten auch ökonomisch weniger effektiv und leistungsfähig, da diese weniger flexibel und mobil seien. Auf jeden Fall ist die Empfindlichkeit gegenüber Autonomieregelungen nicht nur in Europa, sondern weltweit immer noch sehr stark.[71]

Umgekehrt wird allerdings mit großer Berechtigung und den besseren Beispielen argumentiert, dass Autonomieregelungen gerade zur Lösung von ethnischen Konflikten und Minderheitsproblemen besser geeignet seien.[72] Bekannte Beispiel gelungener Autonomieregelungen durch internationale Verträge oder innerstaatliche Vereinbarungen sind die Åland-Inseln, Südtirol, Grönland und die Färöer-Inseln. So bestätigte z.B. der Premier der autonomen Regierung von Grönland 1993, „that developments over the past 11 years had shown that the recognition of indigenous peoples and the right to self-determination were not destructive to State unity".[73] Gleiches gilt für die Einrichtung autonomer Gemeinschaften der Katalanen, Basken und Galizier in Spanien,[74] selbst wenn ein Teil der Basken sezessionistische Pläne auch mit Gewalt verficht (Vgl. Anhang Nr. 1).

Die Möglichkeiten politischer Partizipation sind im Rahmen von Autonomielösungen für Angehörige von Minderheiten wesentlich besser, da sie die Organisation ihres politischen Willlens zunächst autonom vornehmen können und ihn dann besser über die eigenen Institutionen und Parteien in den staatlichen Gesamtprozess einbringen können. Sie entgehen so der Marginalisierung, Zersplitterung und politischen Ausgrenzung durch eine Mehrheitsherrschaft. Ist der Einfluss ihrer Stimme durch ein Mitspracherecht institutionell garantiert, so ist auch ihre Bereitschaft größer, sich auf den demokratischen Prozess im Staat einzulassen und an ihm aktiv teilzunehmen. Neben der In-

---

[69] Vgl. James Crawford, The Creation of States in International Law, Oxford 1979, S. 261; Bengt Broms, Autonomous Territories, in: Rudolf Bernhardt (ed.), Encyclopedia of Public International Law, Vol. I, 1992, S. 312; Stefan Oeter, Minderheiten im institutionellen Staatsaufbau, in: Jochen A. Frowein, Rainer Hofmann, Stefan Oeter (Hrsg.), Das Minderheitenrecht europäischer Staaten, Teil 2, Berlin 1994, S. 494; Markku Suksi, Autonomy, in: MPEPIL 2011, mit zahlreichen Beispielen.

[70] Vgl. Douglas Sanders, Collective Rights, in: Human Rights Quaterly 13 (1991), S. 375.

[71] Vgl. Heinrich Klebes, Rahmenübereinkommen des Europarates zum Schutz nationaler Minderheiten, in: Europäische Grundrechtszeitschrift 22 (1995), S. 266, Fn. 22.

[72] Vgl. Hans-Joachim Heintze, Wege zur Verwirklichung des Selbstbestimmungsrechts der Völker innerhalb bestehender Staaten, in: Hans-Joachim Heintze (Hrsg.), Selbstbestimmungsrecht der Völker - Herausforderung der Staatenwelt, Bonn 1997, S. 16 ff., 24.

[73] UN-Doc./CN.4/Sub.2/1993/29, S. 13. Vgl. I. Foighel, A Framework for Local Autonomy: The Greenland Case, in: Yoram Dinstein (Hrsg.), Models of Autonomy, Dordrecht 1981, S. 26 f. Eine demgegenüber sehr kritische Analyse des Autonomiemodells der Färöer liefert L. Lyck, Lessons to be Learned on Autonomy and on Human Rights from the Faeroese Situation Since 1992, in: Nordic Journal of International Law 64 (1995), S. 484.

[74] Vgl. Stefan Oeter, Die rechtliche Stellung von Minderheiten in Spanien, in: Jochen A. Frowein, Rainer Hofmann, Stefan Oeter (Hrsg.), Das Minderheitenrecht europäischer Staaten, Teil 1, Berlin 1993, S. 400. Zu Italien und Südtirol vgl. Karin-Oellers-Frahm, Die rechtliche Stellung der Minderheiten in Italien, in: Jochen A. Frowein u.a. (Hrsg.), Das Minderheitenrecht europäischer Staaten, S. 192 ff. Zu Katalonien vgl. unten Anhang 1.2.

tegration des durch eine Autonomieregelung geschützten und anerkannten Volkes gewinnt auch die Demokratie einer Staatsorganisation insgesamt. Deswegen wird oft die Autonomie als Instrument des „inneren" Selbstbestimmungsrechts mit der Forderung nach Demokratisierung der Staatsorganisation in Verbindung gebracht.[75] Die Gewährung von Autonomie ist ein Faktor der Demokratie.

Da es für die Autonomie weder ein staatsrechtliches noch ein völkerrechtliches Modell gibt, haben einige Autoren versucht, einzelne Organisationsformen und Autonomieeinrichtungen vorzuschlagen. Dies hat z. B. A. Eide im Rahmen der UNO getan, und folgende Maßnahmen zur Diskussion gestellt:

> „(a) Advisory and decision-making bodies in which minorities are represented, in particular with regard to education, culture and religion;
>
> (b) Elected bodies and assemblies ('parliaments') of national or ethnic, religious and linguistic minorities;
>
> (c) Self-administration (functional autonomy, cultural autonomy) on a non-territorial basis by a minority of matters which are essential to its particular identity, such as the development of its language or its religious rites;
>
> (d) Decentralized or local forms of government or autonomous arrangements on a territorial and democratic basis, including consultative, legislative and executive bodies chosen through free and periodic elections without discrimination;
>
> (e) Special measures to ensure minority representation in the legislature and other bodies of the national society..."[76]

Um eine überschaubare Ordnung in die verschiedenen Formen und Regelungen der Autonomie zu bringen, wird die Unterscheidung zwischen funktioneller, territorialer, personaler und kultureller Autonomie vorgeschlagen.[77]

Unter *funktioneller Autonomie* wird ein Modell verstanden, in dem bestimmte staatliche Funktionen und Rechte auf privatrechtliche Vereinigungen übertragen werden, die das in der Minderheit befindliche Volk gebildet hat. Diese privaten Vereine, Stiftungen, Gesellschaften und Organisationen übernehmen damit Aufgaben z.B. der Kultur, Erziehung, Bildung, der Medien oder Religion, die für die Identität des Volkes und seine gesellschaftliche Entwicklung im Staat besonders wichtig sind. Die Regierung des Staates muss diese juristischen Personen des privaten Rechts mit staatlichen Aufgaben betrauen, was Formen der mittelbaren Staatsverwaltung einschließt. Als gelungenes Beispiel dieses Typs wird auf die dänische Minderheit in Schleswig-Holstein verwiesen, die ihre Rechte und Interessen mittels Personalkörperschaften auf freiwilliger Basis kollektiv ausübt. Diese Organisationsform wird finanziell durch die Landesregierung unterstützt, gleichzeitig wird die parlamentarische Vertretung dadurch gesichert, dass die dänische Minderheit von der parlamentarischen 5 v.H. Sperrklausel ausgenommen wird. Die Landesregierung von Schleswig-Holstein spricht von der „inneren Souveränität" der dänischen Minderheit. Mag auch der tatsächliche Erfolg dieses Modells stark davon geprägt sein, dass die dänische Minderheit jenseits der Grenze einen Schutzstaat hat und der deutschen Minderheit in Dänemark ähnlich Rechte eingeräumt werden, so

---

[75] Vgl. D. Brühl-Moser, Die Entwicklung des Selbstbestimmungsrechts der Völker unter besonderer Berücksichtigung seines innerstaatlich-demokratischen Aspekts und seiner Bedeutung für den Minderheitenschutz, Basel 1994, S. 232.

[76] UN-Doc. E/CN.4/Sub.2/1993/34/Add.4, S. 4, para.17.

[77] Vgl. Hans-Joachim Heintze, Wege zur Verwirklichung des Selbstbestimmungsrechts der Völker innerhalb bestehender Staaten, (Anm.68), S. 37 ff.

ist doch mit dieser Autonomieregelung eine wenig aufwendige Form des Schutze von Minderheitenrechten gelungen.[78]

Bei der *territorialen Autonomie* erhält ein bestimmtes Gebiet innerhalb des Staates einen Sonderstatus. Damit übernimmt in diesem Fall eine öffentlich-rechtliche Gebietskörper-schaft die ihr von der zentralen Regierung übertragenen Aufgaben in Selbstverwaltung, die weit über kulturelle und Bildungsangelegenheiten hinausgehen können. Diese Aufgaben können sich auf Maßnahmen der Infrastruktur, des Verkehrs, der ökonomischen und ökologischen Entwicklung, der Industrieansiedlung etc. erstrecken. Für diese Zwecke müssen repräsentative Selbstverwaltungsorgane geschaffen werden sowie eine gewählte Volksvertretung, um eine demokratische Legitimation sicherzustellen. Die Finanzierung dieser Autonomieform kann z.B. dadurch erfolgen, dass der Gebietskörperschaft eine eigene Steuerhoheit eingeräumt wird, so dass sie nicht von den Finanzzuweisungen des Zentralstaates abhängig ist. Für Konflikte zwischen der die Autonomie gewährenden Regierung und den Organen der autonomen Region müssen besondere Institutionen zur Streitschlichtung geschaffen werden.

Territoriale Autonomie ist nur eine Organisationsform für Völker oder Minderheiten, die in einem territorial abgegrenzten Gebiet siedeln und über ein historisch gewachsenes Gemeinschaftsbewusstsein verfügen. Sie umfasst dann auch nur die Angehörigen, die in diesem Gebiet wohnen, nicht aber jene, die außerhalb der Gebietsgrenzen siedeln. Die autonome Gebietskörperschaft muss allerdings auch sicherstellen, dass nunmehr die Teile der Bevölkerung, die im autonomen Gebiet zur Minderheit geworden sind, ihre Rechte garantiert bekommen.
Aktuell finden wir diese Art der Autonomieregelung vorwiegend in Europa, aber außer einer eigenen Exekutivverwaltung und einer gewählten Volksvertretung mit wiederum unterschiedlichen Kompetenzen, haben sie kaum weitere Gemeinsamkeiten. Während Frankreich trotz starker Vorbehalte Korsika in begrenztem Maßstab einen autonomen Status im Verwaltungsbereich eingeräumt hat, aber immer noch den Wunsch nach eigenen Gesetzgebungskompetenzen ablehnt, hat Italien Südtirol Gesetzgebungsbefugnisse einge-räumt (vgl. Anhang Nr. 2). Noch weiter gegangen ist Finnland bei den Åland-Inseln, die faktisch aus der Rechtsordnung des Mutterstaats herausgelöst worden sind. Auch die bereits erwähnten Färöer-Inseln und Grönland gehören zu diesem Typ territorialer Autonomie. Sie zeigen aber, dass Autonomieregelungen weder statisch noch juristisch festgelegt sind, sondern sich den jeweiligen historischen Gegebenheiten und zukünftigen Entwicklungen anpassen lassen.

Die *personale Autonomie* ist von einem bestimmten abgegrenzten Territorium unabhängig und findet dort Anwendung, wo die Angehörigen eines Volkes nicht in einem geschlossenen Gebiet siedeln. Auch ihre Teilnahme am politischen Prozess wird durch Ausnahmeregelungen im Wahlrecht und Ausstattung der öffentlich-rechtlichen Personalkörperschaft mit begrenzter Finanzhoheit und zusätzlicher Finanzierung durch den Staat gesichert. Als Beispiel einer derartigen personalen Autonomieregelung wird auf die Kulturautonomie in Estland verwiesen.[79]

Unter *kultureller Autonomie* wird schließlich die autonome Selbstverwaltung der kulturellen Angelegenheiten eines Volkes, also eines Teilaspekts seines Lebens, verstanden. Wenn es der Minderheit vor allem darauf ankommt, im Erziehungs-, Bildungs- und

[78] Vgl. Knut Ipsen, Die Minderheitensituation im dänisch-deutschen Grenzraum, in: Manfred Mohr (Hrsg.), Friedenssichernde Aspekte des Minderheitenschutzes, (Anm. 13),S. 276 ff.
[79] Vgl. Otto Kimminich, Rechtsprobleme der polyethnischen Staatsorganisation, Mainz 1989, S. 194.

Kulturbereich über staatsfreie Institutionen zu verfügen, um darüber die Zusammengehörigkeit und Identität zu sichern, ist dieses Konzept begrenzter Autonomie angebracht.
Die Gefahr der Abgrenzung von der Mehrheitskultur sowie Isolierung und Entfremdung der Minderheit könnte allerdings zu Separationstendenzen führen, wenn auf das Trennende der Kulturen größeres Gewicht gelegt wird als auf die Einheit einer multikulturellen Staatsorganisation. Zu dieser kulturellen Identität wird allerdings auch die Möglichkeit gehören, mit den Volksangehörigen jenseits der Staatsgrenzen ungehindert Verbindung aufrecht zu erhalten. Denn kulturelle Identität darf nicht durch Grenzen behindert und abgeschnitten werden, sie kann grenzüberschreitend sogar eine wichtige Brückenfunktion zwischen den Völkern und Staaten erfüllen.

Trotz zahlreicher Beispiele und ihrer positiven integrierenden Rolle kann man allerdings nicht davon ausgehen, dass die Völker und Minderheiten einen Rechtsanspruch auf Autonomie hätten, wie manche es begründen wollen.[80] Derzeit gibt es keine internationale Konvention und auch kein Völkergewohnheitsrecht, die einen solchen Anspruch begründen könnten. Auch das in Minderheitenfragen sehr aufgeschlossene Kopenhagener Dokument der KSZE vom 29. Juni 1990 spricht lediglich von der Autonomie als Möglichkeit nicht aber als Rechtsanspruch. Alle Bemühungen, in das Europäische Rahmenabkommen zum Schutz nationaler Minderheiten eine Vorschrift über Autonomie aufzunehmen, scheiterten.[81] Die Badinter-Kommission bekräftigt zwar in ihrem Gutachten aus dem Jahr 1992 für alle in einem Staat lebenden ethnischen, religiösen oder sprachlichen Gruppen „ein Recht auf Anerkennung ihrer Identität nach internationalem Recht", verbindet es aber nicht mit einem Anspruch auf Autonomie.[82] Lediglich den Ureinwohnern und indigenen Völkern wird in dem Entwurf der „Deklaration über die Rechte der indigenen Völker" ein Recht auf Autonomie als Ausdruck ihres Selbstbestimmungsrechts eingeräumt:

> „Indigenous peoples, as a specific form of exercising their right to self-determination, have the right to autonomy or self-government in matters relating to their internal and local affairs, including culture, religion, education, information, media, health, housing, employment, social welfare, economic activities, land and resources management, environment and entry by non-members, as well as ways and means for financing these autonomous functions."[83]

Dies entspricht bereits einer weitgehenden Praxis verschiedener Staaten wie die USA, Kanada, Nicaragua und die Philippinen, die ihren indigenen Völkern einen Autonomiestatus in der einen oder anderen Form zugestanden haben.[84] Die bekannte Resolution 688 (1991), mit der der UN-Sicherheitsrat im Nordirak eine autonome Schutzzone für die gefährdeten Kurden eingerichtet und sie der Souveränität des Iraks weitgehend entzogen hat, kann trotz der internationalen Akzeptanz kaum als Durchbruch zu einer allgemeinen Anerkennung der Autonomie als Rechtsanspruch gewertet werden.

Erwähnt werden sollte schließlich, dass die Nationalitätenfrage in der ehemaligen Sowjetunion durch die Einrichtung verschiedener Autonomieformen (Autonome Re-

---

[80] So z.B. Douglas Sanders, Is Autonomy a Principle of International Law?, in: Nordic Journal of International Law 55 (1986), S. 17.

[81] Vgl. H Klebes, Rahmenübereinkommen des Europarats zum Schutz nationaler Minderheiten, in: Europäische Grundrechtszeitschrift 22 (1995), S. 266.

[82] Badinter-Kommission, Gutachten Nr. 2, in: European Journal of international Law 3 (1992), S. 184.

[83] Vgl. Art. 31; UN-Doc. E/CN.4/Sub .2/1993/29.

[84] Vgl. R. Lapidoth, Autonomy: Potential and Limitations, in: International Journal of Group Rights 1 (1994), S. 274.

publiken, Autonome Gebiete, Autonome Bezirke) neben den Unionsrepubliken in anerkannt vorbildlicher Weise geregelt worden war.[85] Die Verfassung der Russischen Föderation von 1993 enthält in Art. 65 ebenfalls einen Anspruch auf Autonomie,[86] was sie in dieser Hinsicht zum Vorbild für Verfassungen multiethnischer Staaten machen könnte.

Diese Beispiele, so zukunftsweisend sie auch sein mögen, genügen dennoch nicht, um von einem völkergewohnheitsrechtlichen Anspruch auf Autonomie für Völker und Minderheiten sprechen zu können. Dafür fehlt es an einer allgemeinen Praxis der Staaten von längerer Dauer. Hinzu kommen müsste auch, dass die Staaten davon überzeugt sind, zu dieser Praxis rechtlich verpflichtet zu sein. Davon kann aber keine Rede sein. Ist ein Rechtsanspruch auf Autonomie also nicht begründbar, so bedeutet das jedoch nicht, dass das Selbstbestimmungsrecht der Völker staatsrechtlich und organisatorisch gleichsam ins Leere läuft. Denn Autonomie ist nicht die einzige Verwirklichungsform des Selbstbestimmungsrechts. Eine andere ist der Föderalismus, der ebenfalls in den unterschiedlichsten Varianten den Schutz von Völkern als Minderheiten in einem Staat garantieren kann.

3.5 Politische Selbstbestimmung – Föderalismus

Die föderale Konstruktion des Bundesstaates baut zwar staatsrechtlich ebenfalls auf dem Prinzip der Autonomie auf, verwirklicht diese aber doch auf andere Weise. Der entscheidende Unterschied liegt darin, dass Autonomie immer nur eine Teilordnung konstituiert, der Föderalismus aber die Einzelstaaten in die Gesamtordnung des Bundesstaates eingliedert. Die Autonomie stellt stärker auf die separate Eigenständigkeit eines Gebietes durch Selbstverwaltung und Gesetzgebung ab, der Föderalismus verbindet beides mit der stärkeren Vernetzung und Verknüpfung der Gliedstaaten untereinander und mit dem Bundesstaat. Die Bindung von Gliedstaaten untereinander und an den Gesamtstaat wie auch umgekehrt ist ein wesentliches Moment der föderalen Konstruktion. Die Eigenständigkeit der Gliedstaaten ist über gemeinsame Entscheidungs-, Kontroll- und Vollzugsgewalt rückgekoppelt an den Bundesstaat. Dieser kann in vielen Fragen nicht allein entscheiden, ebenso wie die Gliedstaaten in einer Art vertikaler Gewaltenteilung an die Entscheidung der Zentralgewalt gebunden sind.

Das autonome und das föderale Konzept bauen beide auf der Eigenständigkeit abgegrenzter Gebiete in einem Gesamtstaat auf. Der Föderalismus enthält jedoch die Verpflichtung zur Kooperation in allen zentralen Angelegenheiten, welche das Konzept der Autonomie nicht kennt.[87] So bezieht sich die föderale Politik der einzelnen Gliedstaaten grundsätzlich nicht nur auf sich, wie im Fall der Autonomie, sondern auf den gesamten Bundesstaat. Zwischen den Gliedstaaten herrscht das Verhältnis der Gleichheit und des Ausgleichs, um eine Balance und Gleichgewichtigkeit der einzelnen Teilstaaten im Rahmen des Bundesstaates herzustellen.[88]

---

[85] Vgl. Art. 85 der Verfassung von 1977; Hans-Joachim Heintze, Wege zur Verwirklichung des Selbstbestimmungsrechts (Anm. 72), S. 33.

[86] Vgl. Europäische Grundrechtszeitschrift 21 (1994), S. 519.

[87] Vgl. Rudolf Bernhardt, Federalism and Autonomy, in: Yoram Dinstein (Hrsg.), Models of Autonomy, Dordrecht 1981, S. 26 f.

[88] Vgl. Yoram Dinstein, The Degree of Self-Rule of Minorities in Unitarian and Federal States, in: Catherine Brölmann, René Lefeber, Marjoleine Zieck (eds.), Peoples and Minorities in International Law, (Anm. 64), S. 235

Inhaltlich differieren Autonomie und Föderalismus insofern wenig, als die Kompetenzübertragungen von der Bundesebene auf die Gliedstaaten ähnlich weitgehend sein können. Das betrifft die Gesetzgebung in eigenen Volksvertretungen, die Selbstverwaltung nicht nur in kulturellen, sondern auch ökonomischen, infrastrukturellen und Sicherheitsbereichen (Polizei), eine eigene Gerichtsbarkeit und ein eigenes Schul- und Universitätssystem. Lediglich die Verbindung zur Bundesebene und die wechselseitige Verantwortlichkeit im Zusammenspiel der Gliedstaaten mit dem Zentralstaat sind im Föderalismus stärker ausgebildet. Ansonsten bleiben vornehmlich Währungs-, Außen- und Verteidigungspolitik auch in dieser Staatsorganisation dem Bundesstaat vorbehalten. Auch das föderale System ist entsprechend den historischen Bedingungen äußerst variabel und flexibel. Gerade das Beispiel Belgiens zeigt, in welch dynamischem Maße der Föderalismus jeweils neu auftauchenden Anforderungen und Entwicklungen angepasst werden kann (Vgl. Anhang Nr. 3).

Der gemeinsame Ausgangspunkt von Autonomie und Föderalismus – die Eigenständigkeit der Gebiete – machen es verständlich, dass nicht nur die jeweiligen Konzepte verschiedene Varianten und Formen in der Realität aufweisen,[89] sondern auch viele Überschneidungen und Mischformen aufweisen. So hat sich das ursprüngliche Modell der Autonomie, welches das „System der autonomen Gemeinschaften" in Spanien charakterisiert, im Laufe der Jahrzehnte immer mehr zu einem föderalen System der Dezentralisierung und Selbstverwaltung mit allerdings erheblichen eigenständigen Kompetenzen der autonomen Provinzen entwickelt.[90] Die ehemalige Sowjetunion hatte als Bundesstaat mit ihrem Nebeneinander von Autonomen Gebieten und 15 Unionsrepubliken eine Mischform des ethnischen Föderalismus entwickelt, die den zahlreichen Ethnien anerkanntermaßen einen hohen Grad an Selbständigkeit gewährte. Der sowjetische Föderalismus wird denn auch nicht für das Scheitern der Sowjetunion verantwortlich gemacht.[91] Gleiches gilt auch für den Föderalismus des früheren Jugoslawiens und der CSFR. Belgien wiederum repräsentiert einen nach Sprachgruppen gegliederten ethnischen Föderalismus, der im Verlaufe der vergangenen Jahrzehnte durch mehrere Verfassungsänderungen eine deutlich zentrifugale Dynamik entwickelt hat (Vgl. Anhang Nr. 3).[92] Dennoch sind die bindenden Elemente auch des belgischen Föderalismus immer noch größer als in einem Autonomiemodell.

Wie groß das Vertrauen in die integrative Kraft des Föderalismus ist, hat der UN-Sicherheitsrat mit seiner Resolution 939 (1994) wiederum gezeigt, mit der er für Zypern eine Föderationsregelung anstrebt. Ebenso haben sich die ehemaligen Kriegsgegner in Bosnien-Herzegowina, die kroatische und die muslimische Bevölkerungsgruppe, am 14. Mai 1994 für das Modell einer Föderation entschieden, um den weiteren Zerfall der Region und die Segregation der Konfliktparteien zu verhindern. Dass diese Föderation auf Druck der internationalen Kontaktgruppe zustande kam, ist kein Manko des Kon-

---

[89] Unterschiedliche Varianten des Föderalismus finden wir z.B. in Belgien, Deutschland, Schweiz und USA; vgl. Anhang.

[90] Vgl. Stefan Oeter, Die rechtliche Stellung der Minderheiten in Spanien, in: Jochen A. Frowein, Rainer Hofmann, Stefan Oeter (Hrsg.), Das Minderheitenrecht europäischer Staaten, Teil 1, Berlin 1993, S. 369 ff.; Vgl. Anhang Nr. 1.

[91] Vgl. C. Schreuer, The Waning of the Sovereign State: Towards a New Paradigm for International Law?, in: European Journal of International Law 4 (1993), S. 447 ff., 468.

[92] Vgl. A. Alen, Belgien: ein zweigliedriger und zentrifugaler Föderalismus, in: Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht (ZaöRV) 50 (1990), S. 541.

zepts, sondern zeigt nur seine Attraktivität für die Lösung ethnischer Konflikte und ihrer Folgeprobleme.[93]

Ohne auf weitere Beispiele einzugehen (vgl. Anhang) lässt sich sagen, dass dem Föderalismus allgemein ein großes Potenzial zuerkannt wird, die Konflikte zu lösen, die sich aus den multiethnischen Konstellationen des modernen Staatensystems ergeben. Kein Konzept scheint besser geeignet, den Schutz von Völkern und Minderheiten zu garantieren und das Recht auf Selbstbestimmung einzulösen, als das föderale Prinzip. Insbesondere wird in ihm ein Lösungsansatz zur Verhinderung der Sezession gesehen,[94] und es wird auch deshalb für das tauglichste Instrument zur Verwirklichung des Selbstbestimmungsrechts gehalten.[95] Denn die Furcht vor der sezessionistischen Dynamik des Selbstbestimmungsrechts ist einer der Hauptgründe dafür, es den Völkern vorzuenthalten. Die Praxis des Föderalismus hat aber in fast allen Fällen erwiesen, dass die Spannung zwischen dem Selbstbestimmungsrecht der Völker und dem Recht auf territoriale Integrität der Staaten am besten durch eine föderale Organisation gemeistert werden kann.

3.6 „Äußeres" Selbstbestimmungsrecht – Sezession

Wie bereits mehrfach angedeutet, ist das Selbstbestimmungsrecht in letzter Konsequenz die völkerrechtliche Grundlage für die Sezession, das Recht auf eine eigene staatliche Organisation. Wenn auch die PKK auf diesen Schritt ausdrücklich verzichtet hat, ist hier dennoch kurz auf diese Alternative zur Verwirklichung des Selbstbestimmungsrechts einzugehen, weil sie Inhalt und Umfang des „inneren" Selbstbestimmungsrechts noch genauer beleuchtet.

In der ohnehin schwachen Ausformung des Selbstbestimmungsrechts in der UNO-Charta hatte die Sezession als Alternative ihrer Verwirklichung keinen Platz. 1961 hatte der UN-Sicherheitsrat die Sezessionsbewegung Katangas in seiner Resolution 169 als illegal verurteilt, obwohl die Bewegung bereits bedeutende Teile der Provinz unter Kontrolle hatte. Ebenso wenig fand das Sezessionsbestreben Biafras 1967 bis 1969 die Unterstützung der Vereinten Nationen. Und noch 1970 erklärte der damalige UNO-Generalsekretär U Thant:

> „Die UNO hat niemals das Prinzip der Sezession eines Teils von einem Staat akzeptiert und wird es auch niemals, denke ich, akzeptieren."[96]

Diese Position war bereits 1964 von den Staats- und Regierungschefs der Blockfreien Staaten auf ihrer Konferenz in Kairo eingenommen worden, wo sie ein eindeutiges Bekenntnis zur territorialen Integrität der Staaten ablegten.[97] Die Organisation Afrikanischer Einheit (OAU) hat diese Haltung im Grunde bis in die neunziger Jahre vertreten wie das Beispiel Eritrea zeigt. Sie hat die Eritreische Befreiungsbewegung und ihren

---

[93] Vgl. M.-J. Calic, Der Krieg in Bosnien-Herzegowina, Ursachen - Konfliktstrukturen - Internationale Löungsversuche, Frankfurt a.M. 1995, S. 196 ff.

[94] Vgl. Allen Buchanan, Self-Determination and the Right to Secede, in: Journal of International Affairs 45 (1992), S. 347.

[95] Vgl. Christian Tomuschat, Self-Determination in a Post-Colonial World, in: C. Tomuschat (Hrsg.), Modern Law of Self-Determination, Dordrecht 1993, S. 16.

[96] Vgl. L. C. Buchheit, Secession. The legitimacy of self-determination, New Haven, London 1978, S. 87.

[97] Vgl. Heather A. Wilson, International Law and the Use of Force by National Liberation Movements, Oxford 1988, S. 23.

Kampf um einen eigenen Staat nie anerkannt, bis sie 1993 vor das Ergebnis der Unabhängigkeit Eritreas von Äthiopien und die separate Staatsgründung gestellt wurde.

Der Prozess der Dekolonisation hatte allerdings gezeigt, dass die Realität den politischen Positionen vorausgeeilt war, und sich auch in der UNO langsam durchsetzte. So hat die Generalversammlung zur gleichen Zeit als ihr Generalsekretär noch die Sezession auch für die Zukunft ausschloss, in ihrer Prinzipiendeklaration drei Arten der Verwirklichung des Selbstbestimmungsrechts anerkannt: [98]

> „Die Gründung eines souveränen und unabhängigen Staates, die freie Vereinigung mit einem oder die freie Integration in einen unabhängigen Staat oder die Erringung irgendeines anderen durch das Volk frei bestimmten Status."

Dieses Bekenntnis zur Eigenstaatlichkeit als Konsequenz des Selbstbestimmungsrechts[99] wird auch durch den folgenden Paragraphen, in dem die territoriale Integrität im Zentrum steht, nicht wieder aufgehoben:

> „Keine Bestimmung der vorstehenden Paragraphen ist als Ermächtigung oder Ermunterung zu irgendeiner Handlung aufzufassen, die die territoriale Integrität oder die politische Einheit souveräner Staaten teilweise oder vollständig zerstören oder beeinträchtigen würde, die sich von dem oben beschriebenen Prinzip der Gleichberechtigung und des Selbstbestimmungsrechts der Völker leiten lassen und folglich eine Regierung besitzen, die das ganze Volk des Territoriums ohne Unterschied der Rasse, des Glaubens und der Hautfarbe vertritt."

Im Umkehrschluss wird aus diesem Satz das Recht auf Sezession abgeleitet, wenn eine Regierung nicht das ganze Volk vertritt, sondern Teile davon diskriminiert.[100] D. h. dass in jenen Fällen, in denen Völker, Minderheiten oder Gebiete unter Verletzung des Völkerrechts unterjocht werden und kein anderer Ausweg besteht, die verletzten Rechte wiederherzustellen, die Sezession das letzte und einzige Mittel zur Verwirklichung des Selbstbestimmungsrechts bleibt. So legitimiert Aureliu Cristescu in seiner UNO-Studie zur Selbstbestimmung die Sezession mit den Worten:

> „The right of secession unquestionable exists ... in a special but very important case: that of peoples, territories and entities subjugated in violation of international law."101

Ein anderer Autor vergleicht derartige Situationen mit denen des Kolonialismus, die zu einem „Recht auf Dekolonisation" führen. Er argumentiert, dass unter den Umständen, unter denen

> „a minority within a sovereign state – especially if it occupies a discrete territory within that state – persistently and egregiously is denied political and social equality and the opportunity to retain its cultural identity ... it is conceivable that international law will define such repression, prohibited by the Political Covenant, as coming within a somewhat stretched definition of colonialism, even by

[98] UNGV Resolution 2625 (XXV) v. 14. Oktober 1970.

[99] Vgl. Jörg Fisch, Das Selbstbestimmungsrecht der Völker, (Anm. 16), S. 51 ff., 53.

[100] Vgl. Hans-Joachim Heintze, Selbstbestimmungsrecht und Minderheitenrechte im Völkerrecht, Baden-Baden 1994, S. 87 ff.

[101] Aureliu Cristescu, The right of self-determination - Historical and current development on the basis of United Nations Instruments, in: UN-Doc. E/CN.4/Sub.2/404/Rev.1, S. 87. Ebenso Karl Doehring, Das Selbstbestimmungsrecht der Völker, in: Bruno Simma (Hrsg.), Die Charta der Vereinten Nationen, München 1991, S. 15 ff., Rz. 54 ff., sowie Kay Hailbronner, in: Wolfgang Graf Vitzthum (Hrsg.), Völkerrecht, Berlin, New York, 2004, S. 191f. Rz. 120.

> an independent state not normally thought to be 'imperial' would then give rise to a right of 'decolonisation'.[102]

Trotz der verbreiteten Abneigung der Staaten, ein Recht auf Sezession anzuerkennen, ist ihre Praxis doch immer wieder widersprüchlich. Es ist nur auf die frühzeitige Anerkennung der Sezession Sloweniens und Kroatiens von Jugoslawien durch die deutsche Bundesregierung im Jahr 1991 hinzuweisen. Sie erfolgte, obwohl sich diese Provinzen zweifellos nicht in einer kolonialen Situation oder schwerster Unterdrückung befanden.
Hingegen hat die internationale Staatengemeinschaft die Unabhängigkeitsforderungen Dudajews im Fall des Tschetschenien-Konflikts nie akzeptiert. Sie stellte sich vielmehr hinter die Position der USA, die die territoriale Integrität Russlands für unantastbar erklärte:

> „We strongly support the territorial integrity of Russia and would be opposed to any attempt to change its borders either through aggression from outside or through armed insurrection from inside."[103]

Der Konflikt wurde zu einem Problem der inneren Sicherheit erklärt, während die Situation der tschetschenischen Bevölkerung zwar beklagt, ihr aber kein Recht auf Sezession zuerkannt wurde.[104] Es ist also eine Frage der Verhältnismäßigkeit, bis zu welchem Grad der Diskriminierung einem Volk das Verbleiben in einem Staatsverband zugemutet werden kann.[105]

Ein akzeptabler Ausgleich zwischen dem Recht auf staatliche Integrität und dem Selbstbestimmungsrecht ist zweifellos dann beachtet, wenn ein Recht auf Sezession erst dann anerkannt wird, wenn die Rechte der betroffenen Bevölkerungsgruppe aufs schwerste dauerhaft und nachhaltig verletzt werden und der Anspruch auf Schutz der Identität verweigert wird. Ein derartiger Fall wird z.B. angenommen, wenn der interne Konflikt zwischen der Zentralregierung und dem Volk in der Minderheit Formen des Völkermords angenommen hat.[106]
Um es aber nicht bis zu diesem Stadium der Destabilisierung und Desintegration souveräner Staaten kommen zu lassen, auf der anderen Seite aber auch das Recht auf Minderheitenschutz und Achtung der Identität von Völkern zu erfüllen, wird allgemein auf die Konzepte der Autonomie und des Föderalismus verwiesen. So werden z.B. zur Lösung des Kosovo-Problems unterschiedliche Formen der Autonomie vorgeschlagen und erst bei ihrem definitiven Scheitern die Unabhängigkeit durch Sezession in Erwägung gezogen.[107]
In der Konsequenz bietet sich also das „innere" Selbstbestimmungsrecht in Form zahl-

---

[102] Thomas M. Franck, Postmodern Tribalism and the Right to secession, in: Catherine Brölmann, René Lefeber, Marjoleine Zieck (Hrsg.), Peoples and Minorities in International Law, (Anm. 64) S. 3 ff., 13 f.

[103] United States Information Service, Embassy of the United States of America, Information and Texts vom 10. 11. 1994, S. 12.

[104] Kritisch dazu S. Nystén-Haarala, Does the Russian Constitution Justify an Offence against Chechenya?, in: Humanitäres Völkerrecht - Informationsschriften 8 (1995), S. 194 ff.

[105] Vgl. zur Kurdischen Frage Richard Falk, Problems and Prospects for the Kurdish Struggle for Self-determination after the End of the Gulf and Cold Wars, in: Michigan Journal of International Law, Vol. 15, 1994, S. 591 ff.

[106] Stefan Oeter, Selbstbestimmungsrecht im Wandel – Überlegungen zur Debatte um Selbstbestimmung, Sezessionsrecht und 'vorzeitige Anerkennung', in: ZaöRV 52 (1992), S. 741 ff., 778; Manfred Mohr, Die Vereinten Nationen und der Minderheitenschutz (Anm. 13), S. 97.

[107] Vgl. A. Heraclides, Konfliktlösung am Beispiel der Kosovo-Frage, in: Internationale Politik 50 (1995), S. 37.

reicher Alternativen der Autonomie und des Föderalismus an, um einen akzeptablen Mittelweg zwischen territorialer Integrität und „äußerem" Selbstbestimmungsrecht in Form der Sezession sowohl für den Staat wie für die Minderheit zu finden.

Gehen wir von dem unabdingbaren Recht auf Selbstbestimmung aus, so kann ein Staat die radikalste Alternative in Form der Sezession und Unabhängigkeit nur dann vermeiden, wenn er das „innere" Selbstbestimmungsrecht akzeptiert. Dies bedeutet nicht nur die Garantie kultureller sondern auch politischer Selbstbestimmung innerhalb der Staatsgrenzen. Neben der Gewährung der allgemeinen politischen Rechte wie die Bildung politischer Organisationen, Stiftungen, Parteien und Medien ist die staatsrechtliche Einbindung des Volkes in das Staatsganze von besonderer Bedeutung.
Welches Modell von Autonomie oder Föderalismus dabei gewählt wird, ist nebensächlich, es muss zwischen Zentralregierung und Volk ausgehandelt werden. Wichtig ist nur, dass darin sowohl die Rechte des Volkes wie auch des Zentralstaates adäquat berücksichtigt und für ein dauerhaftes Zusammenleben vereinbart werden. Die Lösung mag für einen stärker zentralistisch und unitarisch ausgerichteten Staat wie Frankreich oder die Türkei durchaus anders aussehen als für Staaten mit föderaler Tradition wie Belgien oder die Schweiz. Eckpunkte der Regelung werden immer sein: maximale Berücksichtigung der Eigenständigkeit und des Selbstbestimmungsrechts des Volkes bei größtmöglicher Integration in den Gesamtstaat und Sicherung seiner territorialen Integrität.

3.7 Zusammenfassung

Wenden wir die Ergebnisse dieser Ausführungen auf das kurdische Volk an, so lassen sie sich in folgenden Punkten zusammenfassen:

- Das kurdische Volk ist Subjekt und Träger des Selbstbestimmungsrechts. Es ist Träger des Selbstbestimmungsrechts sowohl als ethnisch homogenes und in einem definierten Siedlungsgebiet verankertes Volk wie auch jeweils als Minderheit in den Staaten, zwischen denen ihr Siedlungsgebiet aufgeteilt worden ist. Die Tatsache, dass das kurdische Volk in den einzelnen Staaten nur als ethnische Minderheit siedelt, reduziert sein Selbstbestimmungsrecht nicht auf den nur individuellen Schutz der einzelnen Angehörigen. Es steht dem kurdischen Volk in allen Staaten als kollektives Recht zu.

- Der Inhalt des Selbstbestimmungsrechts zielt auf die Wahrung der Identität des kurdischen Volkes und die Sicherung seiner Existenz in der Zukunft. Dem steht das Recht der Staaten auf territoriale Integrität gegenüber. Beide Rechte können miteinander in Übereinklang gebracht werden, indem sich der Selbstbestimmungsanspruch auf das sog. innere Selbstbestimmungsrecht beschränkt, welches innerhalb der vorgegebenen Staatsgrenzen eingeräumt und ausgeübt wird.

- Dieses Selbstbestimmungsrecht in den Grenzen der betreffenden Staaten umfasst zunächst alle bisher vorenthaltenen Rechte auf eigene Sprache, Erziehung, Ausbildung, Presse, Rundfunk, Fernsehen und Literatur, sei es in eigener Regie oder als anerkannter Teil im staatlichen Sektor. Die institutionelle Absicherung dieser Rechte verlangt auch, dass staatliche Finanzmittel zur Verfügung gestellt werden. Letztere sind ebenso für den Wiederaufbau der zerstörten Wohnungen, Ortschaften, Infrastruktur, landwirt-

schaftlichen, gewerblichen und Wirtschaftseinrichtungen bereit zu stellen, um die Rückkehr der über 4 Mio. Flüchtlinge zu ermöglichen.

- Der politische Rahmen des Selbstbestimmungsrechts umfasst nicht nur die Freiheit, politische Organisationen, Parteien und Stiftungen zu gründen, von dem Versammlungs- und Demonstrationsrecht ohne Diskriminierung Gebrauch machen zu können, sondern auch den Aufbau einer Selbstverwaltung. Diese kann z.B. eine eigene Volksvertretung mit Gesetzgebungsbefugnis, eine eigene Gerichtsbarkeit, eigene Sicherheitskräfte (Polizei) und weitere Kommunalbehörden betreffen. Der Umfang der Verlagerung staatlicher Aufgaben auf die Selbstverwaltung des kurdischen Volkes ist nicht juristisch vorgegeben, sondern hängt von den politischen Verhandlungen ab. Je größer der Teil der übertragenen Aufgaben aber ist, desto notwendiger wird die Einräumung einer eigenen Finanz- und Steuerhoheit.

- Wichtig ist die Einrichtung einer staatlichen Organisation zur gleichberechtigten Teilhabe an dem gesellschaftlichen und politischen Prozess des Gesamtstaates. Es muss sichergestellt sein, dass sowohl der Zentralstaat Einfluss auf Politik und Selbstverwaltung des kurdischen Volkes hat als auch umgekehrt. Ob dabei das Konzept der Autonomie oder des Föderalismus gewählt wird, ist wiederum keine juristische sondern politische Frage. Es dürfte aber einleuchten, dass ein Autonomiemodell, wie es der UN-Sicherheitsrat für die Kurden im Irak geschaffen hat, eher eine Schutz- und Notlösung denn ein zukunftsweisendes und tragfähiges Modell autonomer Selbstverwaltung in den Grenzen des Irak ist. Die europäischen Erfahrungen sprechen eher für föderale Strukturen, um Selbständigkeit, Zusammenhalt und Integration langfristig zu gewährleisten.

- Da die kurdischen Siedlungsgebiete in allen Staaten ökonomisch weitgehend vernachlässigt worden sind, bedeutet Selbstbestimmung auch Mitentscheidung bei der ökonomischen Entwicklung ihrer Gebiete. Das bezieht sich zunächst auf Projekte des Zentralstaates (GAP, Türkei) aber auch auf eigene Initiativen, die z.B. auch ausländische Investoren in die Region holen. Der Fortschritt der ökonomischen Entwicklung und die Beteiligung des kurdischen Volkes an ihm werden mitentscheidend sein für den Erfolg des politischen Modells der Selbstbestimmung.

- Die Wahl einer föderalen Lösung bringt nicht nur Vorteile für die Binnenorganisation der einzelnen Staaten, da sie sezessionistische Entwicklungen eher hemmt als begünstigt. Sie könnte auch für die fernere Zukunft von Vorteil sein, um die Verbindung des kurdischen Volkes untereinander und die Erhaltung seiner Identität über die Grenzen hinweg durch eine Föderalisierung der gesamten durch die kurdische Frage betroffenen Staatenorganisation zu erleichtern. Doch ist auch dies keine juristische Frage und liegt außerhalb der Fragestellung des Gutachtens.

- Sollten sich die Regierungen zu keiner der hier erörterten Lösungsmöglichkeiten entschließen können und weiter auf eine Politik der Repression, der militärischen Unterdrückung und Verletzung der Menschenrechte setzen, erweitert sich wiederum das „innere“ zum „äußeren“ Selbstbestimmungsrecht mit der Konsequenz der Sezession zur Eigenstaatlichkeit. Derzeit liegt diese Alternative allerdings nur im juristischen Bereich der Möglichkeiten.

4. Forderung der Kurden nach politischer Selbstbestimmung

Sowohl die in der Türkei legal existierenden kurdischen Parteien als auch die PKK sehen die Lösung der kurdischen Frage im Rahmen der Integrität der bestehenden Grenzen der Türkei und vertreten dabei entweder einen dezentralen oder föderalen Ansatz. In den folgenden Ausführungen wird sich auch auf die Aussagen der Vorsitzenden der kurdischen Parteien DTP/BDP[108], HAK-PAR[109] und KADEP[110] bezogen, die in Ende 2009 durchgeführten Interviews erhoben wurden.[111]

4.1 Dezentrale-föderale Modelle

Das spanische Modell wird mehrheitlich von Repräsentanten der kurdischen Gesellschaft als realistisches, größtenteils geeignetes und anwendbares Modell angesehen. In der Phase des Übergangs zu einem dezentralen System könne es auf die Türkei übertragen werden. Die spanische Verfassung, die als offenes Modell konzipiert wurde, wird als gute Grundlage betrachtet. Nach diesem Modell können Kompetenzen, die in der Verfassung offen formuliert werden sollen, auch in der Türkei an die Regionen übertragen werden. Spanien wird unter anderem auch deshalb als beispielhaft angesehenen, weil das Land sich im Vergleich zu anderen dezentralisierten Ländern auf der regionalen Ebene stark dezentralisiert hat.[112]
Der Prozess der Devolution in Großbritannien wird dagegen nicht als geeignetes Modell betrachtet. Es wird abgelehnt, weil Kompetenzen, die den Parlamenten der Landesteile (Nordirland, Schottland, Wales) von der Zentralregierung erteilt werden, jederzeit wieder entzogen werden können. Das Modell Devolution wird auch deshalb abgelehnt, weil man zum einen das Recht haben will, im eigenen Land die politische Macht auszuüben und es zum anderen nicht als demokratisch sieht, da solch ein Modell zu einer Bevormundung führen könnte. Dieses Modell wird nicht als sicher angesehen.[113]

Nach dem Sturz von Saddam Hussein leben die Kurden im Irak in einem föderal strukturierten Staat. Die Mehrheit der kurdischen Parteien lehnt jedoch die Anwendung des im Irak entstandenen föderalen Modells für die Kurden in der Türkei ab. Die Ablehnung des irakischen Modells geht darauf zurück, dass die Bildung der Regionen oder Gliedstaaten in einer föderalen Türkei nach dem „ethnischen" Kriterium nicht für möglich gehalten wird. Unter Betrachtung des irakischen Modells versteht man vielmehr, dass die Konstituierung eines föderalen Modells nach dem Kriterium der „Regionen" auch in der Türkei realisiert werden kann. Das Modell solle allerdings der Gesellschaftsstruktur und den geographischen Gegebenheiten der Türkei entsprechen. Außerdem wird das

---

[108] Fraktionsvorsitzender der verbotenen kurdischen Partei der demokratischen Gesellschaft (Demokratik Toplum Partisi, DTP). Seit Februar 2010 Vorsitzender der Nachfolgerpartei des Friedens und der Demokratie (Barış ve Demokrasi Partisi, BDP).

[109] Vorsitzender der kurdischen Partei für Rechte und Freiheiten (Hak ve Özgürlükler Partisi, HAK-PAR).

[110] Vorsitzender der kurdischen Partei der Teilnehmenden Demokratie (Katılımcı Demokrasi Partisi, KADEP).

[111] Interviews siehe Topcuoglu, Dezentralisierung und Selbstverwaltung, Baden-Baden 2012, S.360-393.

[112] Vgl. Demirtaş 2009, S.364; Bozyel 2009, S.375, in: Topcuoglu 2012.

[113] Vgl. Elçi 2009, S.387, in: Topcuoglu 2012.

irakische Modell nicht als sicher und stabil angesehen, was auf die gesellschaftliche, politische und religiöse Struktur des Landes zurückzuführen ist.[114]

4.2 Forderung nach einem dezentralen Modell

Die Forderung der kurdischen Parteien nach der Bildung von Regionen oder Gliedstaaten in einem föderalen System beinhaltet nicht nur kurdische Territorien, sondern umfasst die gesamte Türkei.[115] Begründet ist dies darin, dass die Lösung der kurdischen Frage ohne die Demokratisierung der staatlichen Strukturen nicht für möglich gehalten wird. Mit der Demokratisierung könnten die grundlegenden Eigenschaften des Staates geändert werden, wobei die Rechte der unterschiedlichen kulturellen, religiösen und ethnischen Gruppen garantiert werden. In dieser Hinsicht ist es erforderlich, dass das administrative und politische System der Türkei in Richtung einer heterogenen Gesellschaft umstrukturiert und anpassungsfähig gemacht wird. Davon würden nicht nur die kurdischen Territorien profitieren, sondern auch die anderen Regionen der Türkei, die besonders durch kulturelle und wirtschaftliche Disparitäten charakterisiert sind.[116]

Die DTP/BDP, HAK-PAR und KADEP sind der Auffassung, dass die Regionen oder Gliedstaaten in der Türkei auf der Ebene der regionalen Vielfalt gebildet werden sollen.[117] Diese hängt unmittelbar mit der demographischen Struktur des Landes zusammen. Außer den türkischen und kurdischen Gesellschaftsgruppen, die jeweils in ihren eigenen Territorien die Mehrheit stellen, gibt es noch weitere, kleinere ethnische und religiöse Minderheiten, die landesweit zerstreut leben. Weder die kurdischen Territorien noch die restlichen Gebiete der Türkei weisen also eine ethnisch homogene Struktur auf.

Die restlichen Gebiete der Türkei stellen sich allerdings etwas komplizierter dar, da hier die kurdische Bevölkerung relativ zerstreut lebt. Die Kurden leben besonders in Çukurova, Mittelanatolien, Istanbul und in weiteren westlichen Provinzen der Türkei dicht konzentriert. Daher ist es erforderlich, dass bei der Bildung von Regionen und Gliedstaaten die Zerstreuung der Bevölkerung berücksichtigt wird. Die Zerstreuung der Bevölkerung wird jedoch von den Repräsentanten der kurdischen Gesellschaft nicht als Hindernis bei der Dezentralisierung der administrativen und staatlichen Strukturen angesehen. Auch andere Völker sind innerhalb eines Nationalstaates mit diesem Problem konfrontiert, darunter auch Kurden im Irak.[118] Damit wird bekräftigt, dass sowohl die Kurden, die außerhalb des eigenen Territoriums leben, als auch Türken und andere ethnische und religiöse Minderheiten, die in kurdischen Gebieten ansässig sind, von administrativen und kulturellen Rechten profitieren sollen. Die demographische Gesellschaftsstruktur der Türkei ist als einer der wichtigsten Gründe zu betrachten, weshalb von Repräsentanten der kurdischen Gesellschaft ein Dezentralisierungsmodell vorgeschlagen wird.

Konkret stellt sich die Frage, wie mit den Ungleichheiten zwischen Regionen umgegangen werden soll. Dazu kann hier die Behandlung spanischer und italienischer Regionen als Beispiel genannt werden, die mit jeweils unterschiedlichen Kompetenzen ausge-

---

[114] Vgl. Demirtaş 2009, S.366; Bozyel 2009, S.379; Elçi 2009, S.385-392, in: Topcuoglu 2012.
[115] Vgl. Demirtaş 2009, S.362; Bozyel 2009, S.372; Elçi 2009, S.385f, in: Topcuoglu 2012.
[116] Vgl. Bozyel 2009, S.372; Demirtaş 2009, S.362, in Topcuoglu 2012.
[117] Vgl. Bozyel 2009, S.370f; Elçi 2009, S.384f; Demirtaş 2009, S.362, in Topcuoglu 2012.
[118] Bozyel 2009, S.370, in: Topcuoglu 2012.

stattet sind. Auch die Regionen der Türkei unterscheiden sich im Hinblick auf Sprache, Religion, Ethnie, Geographie und Wirtschaft voneinander.

Dabei lassen sich die kurdischen Regionen wirtschaftlich als rückständig gelassene Regionen der Türkei definieren. Sie wurden staatlicherseits gezielt in jeder Hinsicht stets benachteiligt, was dazu führte, dass dort weder ein ernsthafter wirtschaftlicher Aufschwung noch eine stabile Infrastruktur entstehen konnte. Infolgedessen ist der Wohlstand der Bevölkerung in den kurdischen Regionen im Vergleich zu den westlichen Regionen relativ gering. Dazu kommen noch die seit mehr als 25 Jahren andauernden bewaffneten Auseinandersetzungen zwischen der PKK und der türkischen Armee, welche zu einer zusätzlichen sozialen, kulturellen, psychischen und wirtschaftlichen Zerstörung nicht nur der kurdischen Bevölkerung sondern auch der Regionen geführt haben.[119] Die „Rückständigkeit" und Armut der kurdischen Regionen bedeutet jedoch nicht, dass die Regionen selbst keine wirtschaftlichen Ressourcen haben. Vielmehr ist das Gegenteil der Fall. Die kurdischen Regionen haben von ihren eigenen Reichtümern bisher nicht profitiert, weil sie davon ausgeschlossen wurden.

Die Beseitigung der regionalen Ungleichheit ist eine der elementaren Forderungen der Kurden, die im Rahmen des angestrebten Dezentralisierungsprozesses an den türkischen Staat gestellt wird.[120]Diesbezüglich wird für die kurdischen Regionen ein umfassender Entwicklungsplan vorgeschlagen; ein solcher wurde z.B. in Italiens südlichen Regionen umgesetzt. Dieser Entwicklungsplan soll aber nicht langfristig, sondern nur kurzfristig umgesetzt werden, damit die Infrastruktur aufgebaut werden kann.[121]

Das Beispiel Belgiens zeigt, wozu das wirtschaftliche Gefälle zwischen den prosperierenden Regionen führen kann. Die Forderung von Repräsentanten der kurdischen Gesellschaft nach positiver Diskriminierung bedeutet also, dass die kurdischen Regionen wie in Italien und Spanien mit einem Sonderstatus ausgestattet werden müssen. Dabei spielt der Aspekt der Finanzierung der Regionen eine große Rolle, mit dem man in einem föderalen System grundsätzlich konfrontiert ist: Das Problem liegt meist darin, dass die reichen Regionen die unterentwickelten Regionen nicht immer freiwillig unterstützen wollen.
Daher fordern die Repräsentanten der kurdischen Gesellschaft eine Art positiver Diskriminierung, bei der die unterentwickelten kurdischen Regionen zunächst vom Staatshaushalt finanziert werden sollen.[122] Diese positive Diskriminierung soll aber nur solange stattfinden, bis die Ungleichheit zwischen den Regionen beseitigt und ein gleichmäßiger Entwicklungsstand hergestellt wurde. Dabei ist es jedoch wichtig, dass die Ressourcen des Landes an die Regionen und Bevölkerungen proportional und gerecht verteilt werden. Andernfalls wird das föderale System, aufgrund der Ungleichheit und des Ungleichgewichts zwischen Regionen nicht lebensfähig sein.[123]

[119] Vgl. Bozyel 2009, S.376, in: Topcuoglu 2012.
[120] Vgl. Bozyel 2009, S.376, in: Topcuoglu 2012.
[121] Vgl. Elçi 2009, S.389, in: Topcuoglu 2012.
[122] Vgl. Demirtaş 2009, S.365f, in: Topcuoglu 2012.
[123] Vgl. Bozyel 2009, S.377, in: Topcuoglu 2012.

4.3 Das Dezentralisierungsprojekt der DTP

Das Dezentralisierungsprojekt der DTP[124] sieht eine grundlegende Umstrukturierung der politischen und administrativen Struktur des türkischen Zentralstaates vor. Das Lösungsprojekt lässt sich als ein dezentrales politisches System beschreiben, das als Alternative zu dem derzeit stark präsenten Zentralstaatsprinzip gegenübergestellt wird. Die folgenden Punkte stellen den Kern dieses Dezentralisierungsprojekts dar:

a) Auseinandersetzung mit dem Modell des einheitlichen und zentralistischen Nationalstaates: Der türkische Nationalstaat, der in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts mit Unterstützung der anatolischen Völker errichtet werden konnte, stelle ein Hindernis bei der qualitativen Demokratisierung der türkischen Republik dar. Das einheitliche und zentralistische Modell des Nationalstaats, wie es in der Türkei noch administrativ Anwendung findet, wird als signifikanter Grund dafür genannt, weshalb die gesellschaftspolitischen Probleme der Türkei noch stark präsent sind. Die offizielle Ideologie, die auf der Assimilierung, Vernichtung und Homogenisierung der unterschiedlichen Völker und Kulturen beruht, wird von der DTP abgelehnt, weil sie als die eigentliche Ursache der stets vorhandenen gesellschaftlichen, sozialen, kulturellen und politischen Krise betrachtet wird. Vor diesem Hintergrund wird die politische Struktur der türkischen Republik nicht als Demokratie, sondern nur noch als Oligarchie bezeichnet.

Ein Nationalstaat als solcher wird von der DTP grundsätzlich abgelehnt, weil er keineswegs als Modell der Zukunft gesehen, sondern im Gegenteil als politisches System kritisiert wird, da er erfahrungsgemäß zur Vernichtung und Zerstörung aller Kulturen außer der jeweils herrschenden geführt habe. Dazu werden die katastrophalen Folgen der beiden Weltkriege sowie weiterer Kriege auf regionaler Ebene als Beispiel genannt.

Die Dezentralisierungs- und Föderalisierungsprozesse, die nach dem Ende des zweiten Weltkrieges in vielen europäischen Einheitsstaaten stattfanden, werden als Ergebnis der Überholung des einheitlichen und zentralistischen Nationalstaates betrachtet. Dazu gehöre auch die Entwicklung der EU, die sich im Rahmen des Subsidiaritätsprinzips neu strukturiere und dadurch auch die Macht der einzelnen Nationalstaaten begrenze. Betreffend die orientalischen Nationalstaaten wird der Irak als Beispiel für die katastrophalen Folgen nach seinem Ende geführt. Dort war nicht eine demokratische, politische Nation nach subjektiven Kriterien konstruiert worden, sondern auf der Ebene ethnischer und religiöser Unterschiede, also objektiver Kriterien.[125]

b) Demokratische Autonomie: Unter dem Begriff der Demokratischen Autonomie[126] versteht die DTP eine Art demokratischer Selbstverwaltung, die der vollständigen Demokratisierung der bereits existierenden Republik dienen soll. Der wesentliche

---

[124] Das Dezentralisierungsprojekt der DTP wurde im September 2008 in Form eines Heftes herausgebracht und in ihrem Parteiprogramm aufgenommen. Dieses Heft wurde in drei Sprachen (Türkisch, Kurdisch und Englisch) verfasst und an alle türkischen Abgeordneten, Minister und Diplomaten verteilt. Die Übersetzung dieses Textes lautet wie folgt: „DTP – Democratic Society's Project of Democratic Solution to the Kurdish Question".

[125] Vgl. DTP 2008, S.7ff.

[126] Zur ausführlichen Darstellung und Bewertung der Demokratischen Autonomie Kesen, Die Kurdenfrage im Kontext des Beitritts der Türkei zur Europäischen Union, Nomos Verlag, 1.Aufl., Baden Baden 2009, S.251–256.

Aspekt dieses Modells besteht darin, dass er die Formierung eines Parlamentssystems als Voraussetzung festlegt. Statt des Verständnisses einer ethnischen und territorialen Autonomie wird die Strukturierung einer regionalen und lokalen Autonomie, die auf kultureller Vielfalt basieren soll, als zeitgenössisches Modell vertreten. Während bei diesem Modell für eine Flagge und eine offizielle Sprache für die ganze „Nation Türkei" plädiert wird, wird gleichzeitig betont, dass jede Region und lokale Einheit mit eigenen Symbolen die demokratische Selbstverwaltung aufbauen soll. Für die Realisierung dieses Modells, dessen Anwendung nicht auf die kurdischen Regionen begrenzt, sondern landesweit formuliert ist, wird allerdings die Erforschung der demographischen Struktur der Türkei vorausgesetzt. Das Modell der Demokratischen Autonomie sieht noch konkret die Etablierung eines dezentralen Systems vor, das sich als System der „Regionalparlamente" bezeichnen lässt.[127]

c) Das System der Regionalparlamente: Im Rahmen der Demokratischen Autonomie gibt das Verwaltungsmodell der DTP vor, dass in der gesamten Türkei 20 bis 25 Regionalparlamente gegründet werden sollen. Diese müssen besonders aus benachbarten Provinzen bestehen, die miteinander soziokulturell und ökonomisch in einer intensiven Beziehung stehen. Die Regionalparlamente sollen durch Wahlen konstituiert werden, die auf der regionalen Ebene in allen Bereichen – außer Verteidigung, Außenpolitik und Finanzen, die im Kompetenzbereich der Zentralregierung liegen – wie Erziehung, Gesundheit, Kultur etc. die vollständigen Kompetenzen besitzen. Nach diesem System werden nur noch Bereiche wie Sicherheit/Polizeiwesen und Justiz in Kooperation mit der Zentralregierung geregelt. Personen, die Aufgaben bei den Regionalparlamenten übernehmen, sollen in diesem System Regionalvertreter genannt werden. Zudem sollen in jedem Regionalparlament sowohl der Vorsitzende des Regionalparlamentes als auch die Mitglieder des Exekutivrates voneinander unabhängig gewählt werden. Der Vorsitzende und die Mitglieder des Exekutivrates wären verpflichtet, die von den Regionalparlamenten getroffenen Entscheidungen auszuführen.

Die Dienste der Regionalparlamente sollen zum einen aus dem Etat der Zentralregierung, nach den Kriterien der Bevölkerungszahl und des Entwicklungsstandes der Region, und zum zweiten durch Anteile an regionalen Einkünften finanziert werden. Bezüglich der unterentwickelten und armen Regionen sieht dieses System die Anwendung positiver Diskriminierung vor. Betont wird, dass es sich bei diesem dezentralen System weder um Föderalismus und noch um eine Autonomie handelt, die auf der Grundlage der Ethnizität begründet ist. Vielmehr wird dieses System als Modell beschrieben, das sich auf eine Verstärkung/Verfestigung der dezentralen Verwaltung stützt, die zwischen der Zentralregierung und den Regionen/Provinzen stattfinden soll. Nach diesem System sollen die Regionen entweder nach ihren bisherigen Namen oder aber mit den Namen der größten Provinz, die sich innerhalb der Befugnisgrenzen eines Regionalparlamentes befindet, benannt werden.
Das System der Regionalparlamente macht weiterhin die Provinzgouverneure für die Durchführung von Entscheidungen verantwortlich, die sowohl von der Zentralregierung als auch vom Exekutivrat der Regionalparlamente getroffen werden. Die weiteren Verwaltungseinheiten wie die Allgemeinen Provinzversammlungen, Kommunen und Gemeinden/Ortsvorsteher sollen im Rahmen dieses Systems weiterhin erhalten bleiben.[128]

[127] Vgl. DTP 2008, S.9f.
[128] Vgl. DTP 2008, S.10f.

d) Die Änderung der türkischen Verfassung: Im Rahmen des Lösungsprojektes der DTP wird eine grundlegende Änderung der türkischen Verfassung gefordert, wobei die Begriffe „ethnische Nation" und „türkische Staatsangehörigkeit" im Vordergrund stehen. Es wird dabei betont, dass in der Türkei nicht nur Türken leben, sondern auch zahlreiche nicht-türkische Minderheiten. Daher solle die Definition der Staatsangehörigkeit, die in der türkischen Verfassung nach ethnischen Kriterien ausgelegt ist, durch eine ethnisch neutrale Definition ersetzt werden. Dafür wird vorgeschlagen, dass sich in der türkischen Verfassung nunmehr die Definition „Staatsangehörige der Türkei" etablieren soll. Weiterhin soll auch die derzeit noch in der Verfassung verankerte Definition der ethnisch türkischen Nation durch die Definition „Nation der Türkei" ersetzt werden. Nur durch die Abschaffung aller ethnisch definierten Begriffe wird für möglich gehalten, dass sich die unterschiedlichen Kulturen und Völker im Rahmen einer neuen Verfassung frei äußern können.
Die Änderung der Verfassung soll ebenfalls berücksichtigen, dass neben Türkisch als Amtssprache auch die anderen Sprachen der Türkei – nach der Erforschung ihrer demographischen Verbreitung – sowohl im öffentlichen Leben als auch im Bereich der Erziehung benutzt werden sollen. Ferner wird von der DTP gefordert, dass die Gleichstellung der Geschlechter verfassungsrechtlich garantiert werden soll. (Mit der Doppelbesetzung der Partei sowie in der Kommunalpolitik werden konkret Veränderungen vorgenommen, die eine gleichberechtigte Teilhabe der Frauen im allen politischen Entscheidungsgremien ermöglicht.) Dabei soll insbesondere das Prinzip der positiven Diskriminierung in die Verfassung aufgenommen werden, damit Frauen an den kulturellen, politischen und ökonomischen Bereichen des Lebens aktiv teilnehmen können.[129]

e) Der Bedarf einer dezentralen/staatlichen Wirtschaftspolitik: Ein weiterer Aspekt, der im Rahmen des Lösungsprojektes der DTP bezüglich der Lösung der kurdischen Frage als essentiell betrachtet wird, ist die Neustrukturierung der dezentralen/staatlichen Wirtschaftspolitik. Dafür sollen besonders für die Regionen, die ökonomisch schwach sind, gezielte volkswirtschaftliche Entwicklungsmodelle geschaffen werden, damit zwischen dem Zentrum und den Regionen überhaupt ein gewisses Gleichgewicht hergestellt werden könne. Zukünftige volkswirtschaftliche Entwicklungsmodelle betreffend wird von der DTP ausdrücklich betont, dass diese nur dann realisiert werden können, wenn der gesellschaftspolitische Hintergrund der kurdischen Frage anerkannt wird. Denn allein ein erhöhter Lebensstandard – wie das Beispiel in den spanischen Regionen Katalonien und Baskenland gegenwärtig verdeutlicht – werde keineswegs dazu beitragen, dass sich in den kurdischen Regionen ein dauerhafter und verfestigter Frieden etabliere.[130]

4.4 Wissenschaftliche Diskussion in der Türkei

In der Türkei ist die Diskussion über Themen wie Dezentralisierung, Selbstverwaltung, Autonomie und Föderalismus äußerst schwierig und problematisch. Die Gründe dafür liegen auf der Hand: Die Türkei ist administrativ nach französischem Vorbild zentralistisch aufgebaut, und bis zur Gegenwart hält sie an dieser Staatsstruktur fest. Seit der Gründung der Republik hat sich ein Verständnis in der Gesellschaft etabliert, dass über

[129] Vgl. DTP 2008, S.11ff.
[130] Vgl. DTP 2008, S.13ff.

die administrative Struktur des Staates nicht diskutiert werden dürfe. Daher setzten sich auch Universitäten bis vor kurzem mit solch einem Thema kaum wissenschaftlich auseinander. Insbesondere die kurdische Frage war dabei ein Dorn im Auge: Wer sich mit der kurdischen Frage im Zusammenhang von Föderalismus und Autonomie wissenschaftlich auseinandersetzte, musste nach der kemalistischen Staatsdoktrin mit Strafverfolgung aufgrund von „Landesverrat" und „Separatismus" rechnen.[131]

Das Blatt hat sich jedoch gewendet. Gegenwärtig gibt es auch in der Türkei wissenschaftliche Untersuchungen, die sich mit dem Themenkomplex Dezentralisierung, Selbstverwaltung und Autonomie,[132] sowie Föderalismus befassen.[133] Die Zahl der Untersuchungen ist zwar quantitativ gering, aber sie tragen dennoch zu einer Diskussion zu einem Thema bei, das bisher fast ausschließlich von der kurdischen Seite zur Sprache gebracht worden war.

Die Untersuchungen unterscheiden sich in einem wesentlichen Punkt voneinander: Ein Teil befasst sich ausschließlich mit Modellen der lokalen, kommunalen und regionalen Selbstverwaltung, die weltweit existieren. Sie setzen sich aber nicht mit der Frage auseinander, ob die weltweit in unterschiedlicher Form existierenden Dezentralisierungsmodelle auch für die Lösung der kurdischen Frage in der Türkei angewandt werden könnten. Es wird vielmehr auf die Tatsache verwiesen, dass das Regieren der lokalen, kommunalen und regionalen Verwaltungseinheiten vom Zentrum aus nicht mehr möglich und zeitgenössisch sei. Der Aspekt der Demokratie wird dabei als entscheidendes Kriterium genannt, weshalb sich die Türkei umgehend von der zentralistisch aufgebauten Staatsstruktur in eine dezentrale transformieren sollte. Ein konkretes Dezentralisierungsmodell für die Türkei wird jedoch nicht vorgeschlagen. Vielmehr wird darauf hingewiesen, dass die Kompetenzen der lokalen und kommunalen Selbstverwaltungen erweitert werden sollen; und zwar nach Kriterien der „Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung".[134]

Ein weiterer Teil der Untersuchungen befasst sich mit der Thematik im Zusammenhang der Lösung der kurdischen Frage in der Türkei.[135] Hier handelt es sich um die Studien der

---

[131] Der türkische Soziologe Ismail Besikci kann dafür als Beispiel genannt werden, der sich wissenschaftlich mit der kemalistischen Staatsdoktrin auseinandersetzte und deshalb mehr als 15 Jahren in Haft verbringen musste.

[132] Vgl. Keleş, Yerinden Yönetim ve Siyaset (Dezentralisation und Politik), İstanbul 2012; Şinik, Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Örnekleri (Dezentralisierungsbeispiele im Vergleich), İstanbul 2012; Nalbant, Üniter Devlet. Bölgeselleşmeden Küreselleşmeye (Der Unitärstaat. Vom Regionalismus zur Globalisierung), İstanbul 2012; Görmez, Yerel Demokrasi ve Türkiye (Lokale Demokratie und die Türkei), İstanbul 1997; Koyuncu Yerel Özerklik: Modeller ve Uygulamalar (Lokale Autonomie: Modelle und Anwendungen), Muğla Üniversitesi SBE Dergisi Cilt 1, Sayı 1, 2000, S.98-117; Çağdas, Türkiye'de Yerel Yönetimlerdeİdari Özerklik (Administrative Autonomie bei lokalen Verwaltungen in der Türkei), Marmara Üniversitesi İİ. İ.B.F. Dergisi, Cilt XXX, Sayı I, 2011, S.391-416.

[133] Vgl. Uygun, Federal Devlet (Der föderale Staat), Ankara 2002; Yildiz Ulus Devletin Bunalımı. Federalizm ve Kürt Meselesi (Die Depression des Nationalstaates. Föderalismus und die kurdische Frage), İstanbul 2010.

[134] Vgl. Çağdas 2011, S.412ff. Die Türkei hat zwar im Rahmen des EU-Beitrittsprozesses die „Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung" von 1985 unterzeichnet, diese jedoch bis zur Gegenwart nicht umgesetzt. Vgl. Topcuoglu 2012, S.288.

[135] Zum Aspekt des Föderalismus besonders Yildiz 2010. Der Autor vertritt die These, dass die Voraussetzungen einer türkisch-kurdischen Föderation in der Türkei nicht gegeben seien, jedoch einer Dezentralisierung nach dem spanischen Vorbild. Vgl. S.175-193.

Stiftung TESEV[136], die von namhaften Wissenschaftlern verfasst wurden. TESEV kann als ein Think Tank bezeichnet werden, der sich mit grundlegenden sozialen, wirtschaftlichen und politischen Themen der Türkei beschäftigt und dafür Konzepte entwickelt. Die von der TESEV durchgeführten Studien beinhalten konkrete Vorschläge bezüglich der Lösung der kurdischen Frage in sozialen, wirtschaftlichen und politischen Bereichen.[137] Im Folgenden wird allerdings nur auf die Studie eingegangen, die sich mit der Dezentralisierung der staatlichen Struktur befasst.[138] Es handelt sich dabei um konkrete Vorschläge der TESEV an die Regierung, wie die lokalen, kommunalen und regionalen Selbstverwaltungen in der neuen Verfassung definiert und verankert werden sollen. Die Vorschläge der TESEV können als ein Dezentralisierungsmodell betrachtet werden, dessen Kernpunkte wie folgt lauten:

a) Begründung der Dezentralisierung: Die Studie der TESEV nennt mehrere Gründe, weshalb sich die Türkei dezentralisieren sollte und differenziert dabei zwischen inneren und äußeren Faktoren. Die Veränderung der wirtschaftlichen Struktur in der Gesellschaft, die Vergrößerung der Städte im Zuge der Urbanisierung, die Ungleichheit zwischen Regionen, die ineffiziente bürokratische Struktur des Zentralismus sowie die Forderung nach einer verstärkten Zivilgesellschaft werden dabei als innere Faktoren, die Globalisierung und der Beitritt der Türkei zur EU als äußere Faktoren genannt. Dabei wird betont, dass die Türkei sich nicht nur zur Lösung der kurdischen Frage dezentralisieren solle, sondern auch mit dem Ziel, eine demokratische Gesellschaft zu erschaffen.[139]

b) Bildung der Regionen als Selbstverwaltungseinheiten: Die Studie stellt die Frage, nach welchen Kriterien die Regionen als Selbstverwaltungseinheiten gebildet werden können. Dies sei eine der schwierigsten Fragen, die im Falle einer administrativen Reform beantwortet werden müsse. Die Provinz sei im türkischen administrativen System die höchste Einheit, doch habe sich die Struktur der Provinzen seit der Republikgründung grundlegend geändert. Im Laufe der Zeit hätten sich die bereits existierenden Provinzen aus politischen Gründen geteilt, wodurch neue, kleinere Provinzen entstanden seien. Während sich einige große Städte wie Istanbul und Ankara sowohl bevölkerungsmäßig als auch flächenmäßig noch mehr vergrößern, schrumpfen dagegen die Bevölkerungszahlen bestimmter Provinzen. Die daraus resultierende Ungleichheit der Regionen führe zu ernsthaften Problemen.

Es stellt sich nicht nur die Frage nach den Kriterien der Bildung von Regionen, sondern auch von welcher Seite der Dezentralisierungsprozess in Gang gesetzt werden soll. In diesem Zusammenhang wird auf Spanien verwiesen, wo der Prozess des Regionalismus als Folge der Forderung der regionalen Einheiten sowie der Initiative des Zentralstaates in Gang gesetzt worden sei. Zwar können in den mehrheitlich von Kurden bewohnten Territorien ohne Schwierigkeit Regionen gebildet werden, jedoch nicht in anderen Teilen der Türkei. Hier könne es etwas länger dauern, bis der Wunsch entstehe, sich als eine regionale Selbstverwaltungseinheit zu bilden. Daher wird von der TESEV vorge-

---

[136] TESEV, Türkiye Ekonomik ve Sosyal Edütler Vakfi (Stiftung für wirtschaftliche und soziale Studien der Türkei).

[137] TESEV, Kürt Sorununun Çözümüne Dair Bir Yol Haritası: Bölgeden Hükümete Öneriler, 2008 (Ein Roadmap für die Lösung der kurdischen Frage. Vorschläge an die Regierung aus der Region, 2008); TESEV, Kürt Sorunu'nun Çözümüne Doğru: Anayasal ve Yasal Öneriler, 2010 (Auf dem Weg zur Lösung der kurdischen Frage: Verfassungsrechtliche und gesetzliche Vorschläge, 2010).

[138] TESEV, Yeni Anayasada Yerel ve Bölgesel Yönetim için Öneriler, 2012 (Vorschläge für lokale und regionale Selbstverwaltung in der neuen Verfassung, 2012).

[139] Vgl. TESEV 2012, S.5ff.

schlagen, dass die Große Nationalversammlung unter Berücksichtigung der Wünsche der Provinzen mit einem Gesetz selbst die regionalen Selbstverwaltungseinheiten feststellt und bildet.[140]

c) Organisationsprinzip der Selbstverwaltungseinheiten: Laut TESEV solle zunächst geklärt werden, nach welchen Prinzipien die regionalen Selbstverwaltungseinheiten organisiert werden. Es wird vorgeschlagen, die ersten drei Paragrafen der Verfassung[141] zu ändern. Die zentralistische Staatsstruktur wird über Paragraf 3 der Verfassung definiert. Es handelt sich dabei um die Formel „unteilbare Einheit von Staatsgebiet und Staatsvolk", wonach eine dezentrale und föderale Struktur der Republik ausgeschlossen wird.[142] Daher wird von TESEV vorgeschlagen, diesen Paragraf in der Verfassung zu streichen. Hierdurch solle Zentralismus durch Dezentralisierung ersetzt werden. Das Prinzip der Dezentralisierung soll damit in der Verfassung als Grundprinzip anerkannt und unter Schutz genommen werden. Die Kompetenzen der regionalen Verwaltungseinheiten sollen ebenfalls nach dezentralen Prinzipien verteilt werden.[143]

d) Kompetenzverteilung: Nach TESEV sollen die Kompetenzen des Zentralstaates per Gesetz bestimmt werden. Die Kompetenzen, die nicht unter die Zuständigkeit des Zentralstaates fallen, sollen an regionale Selbstverwaltungseinheiten übertragen werden. Konkret handelt es sich dabei um folgende Kompetenzen und Aufgaben, die nur vom Zentralstaat übernommen werden sollen: Justiz, Verteidigung, Sicherheit, Nachrichtendienst, Außenbeziehungen, Außenpolitik, Finanzen, Außenhandel, Zolldienste, Religionsangelegenheiten, soziale Sicherung, Grundbuch- und Katasterangelegenheiten, Personen- und Bürgerschaftsangelegenheiten und Stiftungen. Dagegen sollen die folgenden Kompetenzen und Aufgaben sowohl vom Zentralstaat als auch von regionalen Selbstverwaltungseinheiten in einer Mischform gemeinsam übernommen werden: Erziehung, Gesundheit, Umwelt, soziale Dienste, sowie Programme und Projekte auf der nationalen Ebene, die die Ungleichheit zwischen Regionen aufheben. Die restlichen Kompetenzen und Aufgaben sollen unter die Zuständigkeit der lokalen, kommunalen und regionalen Selbstverwaltungseinheiten fallen. TESEV betont auch, dass die regionalen Einheiten in bestimmten Bereichen Steuern erheben sollten. Damit solle besonders die Finanzautonomie der regionalen Einheiten verstärkt werden.[144]

e) Vorschlag eines Dezentralisierungsmodells: Das administrative System der Türkei besteht aus Zentralverwaltung und Provinzverwaltung. Bezirke und Unterbezirke sind der Provinzverwaltung untergeordnet. An der Spitze jeder Provinz steht ein Gouverneur, der vom Zentrum beauftragt ist. Dagegen sind die Landräte für die Verwaltung der Provinzbezirke und Unterbezirke verantwortlich, die unter der Zuständigkeit eines Gouverneurs stehen.[145] Diese Struktur der Provinzverwaltung soll nach TESEV folgendermaßen grundlegend von einer zentralistischen zu einer dezentralen transformiert werden: Eine Region soll dabei als höchste Einheit der Selbstverwaltung konzipiert werden; die Provinz soll der Region untergeordnet werden; Bezirke und Kommunen sollen ebenfalls nach dezentralen Prinzipien neu strukturiert werden. Demnach sollen die Regionen besonders nach wirtschaftlichen, geographischen und kulturellen Gegebenheiten gebildet werden. Die Region als Selbstverwaltungseinheit soll aus einem

[140] Vgl. TESEV 2012, S.12f.
[141] Nach der bestehenden türkischen Verfassung darf die Änderung der ersten drei Paragrafen nicht einmal vorgeschlagen werden.
[142] Vgl. Topcuoglu 2012, S.169.
[143] TESEV 2012, S.14f.
[144] TESEV 2012, S.17f.
[145] Vgl. Topcuoglu 2002, S.286f.

regionalen Parlament, einem Präsidenten sowie einem Exekutivrat bestehen. Die Formierung der Regionen sowie deren Kompetenzen sollen per Gesetz geregelt werden. Die Mitglieder und der Präsident des regionalen Parlaments können entweder vom Wähler direkt, oder auch durch Mitglieder des regionalen Parlaments gewählt werden. Die Kompetenzen der regionalen Selbstverwaltungseinheiten, die nur aus einer Provinz bestehen, werden sich von denen von Regionen, die aus mehreren Provinzen bestehen, unterscheiden.

Nach der Region soll die Provinz als zweitgrößte Selbstverwaltungseinheit neu aufgebaut werden. Die Provinzen verfügen im derzeitigen Verwaltungssystem weder administrativ noch finanziell über Autonomie. Daher schlägt TESEV vor, an Namen, Struktur und Funktion der Provinzverwaltung Änderungen vorzunehmen. Die zentralistisch geprägten Namen der Provinzverwaltung sollen in „Lokale Provinzselbstverwaltung", „Provinzversammlung" und „Exekutivrat" geändert werden. Da der Gouverneur im bestehenden Verwaltungssystem an der Spitze der Provinz steht, sollen seine Befugnisse abgeschafft werden, weil er vom Zentrum ernannt wird. Im Gegensatz dazu soll der Präsident der lokalen Provinzselbstverwaltung von der Provinzversammlung gewählt werden. Die Mitglieder der Provinzversammlung sollen ebenfalls von Wählern der Provinz gewählt werden.[146]

5. Schlussbemerkung

Bezüglich eines dezentralen Modells unterscheiden sich die Forderungen der kurdischen Parteien in der Frage der Souveränität. Die DTP fordert in ihrem Modell die Übertragung der Kompetenzen an die Regionen, während die HAK-PAR und die KADEP nicht auf das Recht der Souveränität verzichten. Ohne die Ausübung der Souveränität, so die Begründung, werden die übertragenen Kompetenzen langfristig nicht als sicher eingestuft. Die Nichtausübung der Souveränität wird als eine Gefahr für die Zukunft betrachtet, weil die übertragenen Kompetenzen von der Zentralregierung je nach politischer Lage auch widerrufen werden können.[147]

Anhand der Forderungen der kurdischen Parteien kann festgestellt werden, dass es sich hierbei de facto um einen Prozess der legislativen Dezentralisierung[148] handelt. Damit wird die Form der administrativen Dezentralisierung abgelehnt, die die Verwaltungsaufgaben durch dezentral angesiedelte Institutionen erledigt, aber nicht vorsieht, auch

[146] Vgl. TESEV 2012, S.20f.

[147] Vgl. Bozyel 2009, S.374; Elçi 2009, S.386f, in Topcuoglu 2012.

[148] Die Ebenen der Dezentralisierung gliedern sich wie folgt auf: a) die unterste Ebene der Dezentralisierung ist die Verstärkung der kommunalen Selbstverwaltung. Die Entwicklungen in Polen und Russland können hierfür als Beispiele genannt werden; b) die zweite Ebene der Dezentralisierung ist der Regionalismus. Hierfür können Spanien und Italien als Beispiele genannt werden, wobei Frankreich sich ebenfalls auf dem Weg dorthin befindet; c) die dritte Ebene der Dezentralisierung ist der Föderalismus. Hierfür können die USA, Australien und die Schweiz als Beispiele gelten; d) die vierte Ebene der Dezentralisierung ist das Umschlagen des Föderalismus in den Separatismus. Vgl. Brünneck, Thesen zum Stand des Föderalismusproblems – Ein Diskussionsbeitrag. In: Föderalismus zwischen Integration und Sezession. Chancen und Risiken bundesstaatlicher Ordnung. Ein internationales Symposium, Baden-Baden 1993, S.291–294; Walkenhorst, Die Föderalisierung der Europäischen Union. Möglichkeiten und Grenzen im Spannungsfeld der drei politischen Gestaltungsebenen EG/EU, Nationalstaaten, Regionen, Oldenburg 1997, S.19f; Sturm/Steinhart, Föderalismus. Studienkurs Politikwissenschaft, Baden-Baden 2005, S.156ff.

die Zuständigkeiten vom Zentrum auf die Regionen zu übertragen. Das Verwaltungssystem der Türkei ist nach diesem zentralistischen französischen Vorbild aufgebaut worden und hat sich bis zur Gegenwart nicht verändert. Die Form der exekutiven Dezentralisierung, die besonders in Großbritannien und Frankreich zur Anwendung kommt, wird von kurdischen Repräsentanten als nicht ausreichend und sicher bewertet.

Die Forderung nach der legislativen Form der Dezentralisierung hängt unmittelbar damit zusammen, dass die administrativen Kompetenzen in unterschiedlichen Formen auf die regionalen Ebenen übertragen werden und verfassungsrechtlich garantiert sind. Damit fordern die kurdischen Parteien eine Dezentralisierung der zweiten Ebene, wie sie sich in Spanien und Italien als Regionalismus vollzogen hat.

Die dritte Ebene der Dezentralisierung, die sich als Föderalismus bezeichnet, wird von den kurdischen Parteien wie HAK-PAR und KADEP langfristig angestrebt, während sich die DTP davon distanziert. Ihr Dezentralisierungsprojekt sieht vor, die Kompetenzen zwischen der Zentralregierung und der Regionalregierung streng voneinander zu trennen. Demnach sollen Kompetenzen wie Verteidigung, Außenpolitik und Finanzen der Zentralregierung, die restlichen der Zuständigkeit der Regionalregierung unterstehen. Aus dieser Sicht bedeutet die Forderung der DTP nichts anderes als die dritte Ebene der Dezentralisierung, auch wenn diese von ihr aufgrund der Souveränität abgelehnt wird.[149]

[149] Dies hängt damit zusammen, dass die Idee der Demokratischen Autonomie auf Abdullah Öcalan zurückgeht und er die Souveränität als ein staatliches Machtinstrument ablehnt.

ANHANG

Die folgenden Beispiele für Autonomie und Föderalismus stellen nur eine erste Annäherung an die vielfältigen historischen Erfahrungen mit Autonomiebestrebungen und ethnischen Konflikten in Europa dar.[150] Die Darstellung beschränkt sich auf institutionelle und verfassungsorganisatorische Fragen und Regelungen und vernachlässigt die sozialökonomischen Rahmenbedingungen.

1. SPANIEN

Trotz seiner zentralistischen Tradition ist Spanien ein ethnisch und kulturell sehr vielfältiger Staat. Das nach der Franco-Diktatur entwickelte System der Autonomen Gemeinschaften bietet interessantes Anschauungsmaterial für praktische Lösungen komplizierter Nationalitätenkonflikte und Sprachenregelungen. Dabei ging es im Kern um einen Prozess der Dezentralisierung und Kompetenzverlagerung an regionale Selbstverwaltungseinheiten, der heute nach zwanzig Jahren immer noch nicht abgeschlossen ist.
Er betrifft die nicht-kastilischen Volksgruppen, die den Begriff der Minderheit für sich ablehnen. Es sind die sog. historischen Gemeinschaften im Baskenland, Katalonien, Galizien und Navarra, ferner die nicht-kastilisch sprechende Bevölkerung in Valencia und auf den Balearen. Die forcierte Politik der Kastilisierung der letzten 33 Jahre mit ihrem traurigen Höhepunkt zur Franco-Zeit hat in vielen Gebieten die traditionellen Sprachgemeinschaften faktisch zu quantitativen Minderheiten gemacht, konnte aber ihre besondere Identität und die Autonomieforderungen nicht auslöschen.

1.1 BASKENLAND

So sprechen im Baskenland heute nur noch 25% „Euskera“ als Muttersprache. Unter Franco war der öffentliche Gebrauch des Baskischen mit Strafe belegt. Heute ist in allen Autonomiestatuten der Gemeinschaften die Pflicht zum Schutz und Förderung der eigenen Sprachen (vor allem Baskisch und Katalanisch) verankert. Castellano ist die Amtssprache des spanischen Staates, die Regionalsprachen sind gleichberechtigte Amtssprachen in den Autonomen Gemeinschaften. Sie gelten auch für die Behörden der Zentralverwaltung in ihren Beziehungen zu den autonomen Gemeinschaften.

Die spanische Verfassung hat für die autonomen Gemeinschaften in Art. 143 und 151 zwei unterschiedliche Modelle der politischen und administrativen Dezentralisierung eröffnet. Autonomiestatute wurden für das Baskenland und Katalonien 1979, für Galicien 1981, für Valencia und Navarra 1982 sowie für die Balearen 1983 erlassen. Darüber hinaus sind jeweils eigene Sprachengesetze über die Verankerung der Sprachen im öffentlichen Verkehr, Behörden, Armee, Kirche etc., über Förderungsprogramme, Schulgebrauch, Zweisprachigkeit der Ortsnamen, Verkehrsschilder etc. erlassen worden. Das Sprachengesetz für das Baskenland verpflichtet z.B. die Regionalregierung, den vorzugsweisen Gebrauch des Baskischen in den Massenmedien unter ihrer Kontrolle durchzusetzen. Alle Sprachengesetze fordern die Gleichberechtigung der eigenen Sprache neben dem Castellano an den Universitäten der Autonomen Gemeinschaften, was faktisch bisher nur in Katalonien erreicht worden ist. Allein die Gerichtssprache unter-

[150] Weitere Beispiele bei Markku Suksi, Autonomy (Anm. 67).

liegt der ausschließlichen zentralstaatlichen Gesetzeskompetenz, die jedoch Zweisprachigkeit und Übersetzung regelt.

Seit 1976 gibt es keine Straf- und Verbotsbestimmungen mehr gegen separatistische Aktivitäten und Vereinigungen, außer wenn sie mit gewalttätigen Mitteln verfolgt werden. So haben es die meisten Regierungen vermieden, die baskische Herri Batasuna Partei, die offen die radikal-nationalistische ETA unterstützt, vor Gericht zu stellen. Erst die neue konservative Regierung unter Ministerpräsident Aznar hat mit dieser Zurückhaltung gebrochen, und die Führung der Herri Batasuna mit einer Anklage überzogen die mit der Verurteilung der gesamten Parteispitze endete. 2003 wurde die Partei verboten. Die ETA stellte ihre militärischen Aktivitäten nach dem mit der spanischen Regierung vereinbarten Waffenstillstand von 2011 weitgehend ein.

Die politische Repräsentation der Gemeinschaften knüpft an die Geschichte der Nationen der Katalanen, Basken und Galizier an, deren Kernsiedlungsräume mit den Grenzen der heutigen Autonomen Gemeinschaften im Wesentlichen übereinstimmen. Vor allem im Baskenland und Katalonien haben sich gesonderte Parteiensysteme herausgebildet. Ihre Parlamente verfügen über spezielle Gesetzgebungs- und Ausführungskompetenzen in den Bereichen Kultur, Bildung und Wissenschaft, Wirtschaft und Landwirtschaft, lokale Verwaltung, Raumordnung und Städtebau, Sozialpolitik, Justizwesen und öffentliche Sicherheit. Das Baskenland und Katalonien haben eine eigene Zivil-, Straf- und Verwaltungsgerichtsbarkeit sowie eigene Polizeihoheit erhalten. Die Finanz- und Steuerhoheit liegt nur im Baskenland bei der Gemeinschaft selbst, die an den Haushalt des Zentralstaates eine pauschale Zuweisung abführt.

Der Prozess der Dezentralisierung und Autonomisierung ist noch nicht abgeschlossen, wie das unverminderte Streben nach Autonomie in Baskenland und Katalonien beweist. Doch haben alle Zentralregierungen keinen Zweifel daran gelassen, dass die Dezentralisierung vor der Sezession ihre klaren Grenzen hat. Die nicht unbegründete Angst besteht, dass die Entlassung einer Gemeinschaft aus dem Staatsverband unweigerlich die Sezession weiterer Gemeinschaften und damit den Zerfall Spaniens zur Folge haben wird.
Im Oktober 2003 legte die Regierung der drei baskischen Parteien „Baskische Nationalistische Partei“ (PNV), „Baskische Solidarität“ (EA) und „Vereinigte Linke“ (EB-IU) unter Juan José Ibarretxe einen Vorschlag für ein neues Autonomiestatut des Baskenlands vor. Dieser sogenannte Plan Ibarretxe sollte das derzeit gültige Autonomiestatut vom Dezember 1979 durch ein neues Statut ablösen. Es sah noch weitgehendere Selbstbestimmungsrechte für das Baskenland (unter anderem eigene Abgeordnete im Europaparlament, eigene Vertreter in internationalen Organisationen) und eine freie Assoziation mit Spanien vor. Kritiker dieses Plans, wie die „Volkspartei“ (PP) und die Sozialisten (PSOE) warfen der Regierung vor, mit dem Vorschlag die Unabhängigkeit erreichen zu wollen. Die Verfassung von 1978 bestimme aber in Art. 2, dass sie auf der unauflöslichen Einheit der spanischen Nation als gemeinsamem und unteilbarem Vaterland beruhe was verfassungswidrig sei. Im Dezember 2004 wurde der Vorschlag für das neue Autonomiestatut vom baskischen Parlament knapp mit 39 zu 35 Stimmen an das Spanische Abgeordnetenhaus verwiesen. Dort wurde dieses aber erwartungsgemäß mit 313 zu 29 Stimmen im Januar 2005 abgelehnt. Im Baskenland sind derzeit höchstens 35 % der Bevölkerung für einen eigenen Staat. Offensichtlich noch weniger Interesse findet ein baskischer Nationalstaat im französischen Teil.

Dezentralisierung und Autonomisierung erweisen sich im heutigen Spanien somit als immer noch umstrittene Wege der Integration und des Zusammenhalts auch unter-

schiedlicher Sprachgemeinschaften. Ohne erfolgreiche ökonomische Gleichstellung und Integration wird jedoch dieser Prozess keine Beruhigung separatistischer Ambitionen bringen.

1.2 Katalonien (von Vicente Partal)

Am 11. September begaben sich 2 von insgesamt 7 Millionen Katalanen auf die Straßen und bildeten eine über 400 km lange Kette. Sie knüpften dabei an die menschliche Kette an, die aus Protest zum 50. Jahrestag des Ribbentrop-Molotov-Paktes Estland, Lettland und Litauen verband. Ihr Name „Baltischer Weg" stand Pate für den „Katalanischen Weg". Es gab keine Zwischenfälle. Nirgends gab es Probleme, es war eine eindrucksvolle Demonstration der Organisation des Volkes. Organisation des Volkes deswegen, weil die Organisatoren keine Parteien waren, auch nicht die katalanische Regierung, sondern eine Graswurzel-Organisation: die Katalanische Nationalversammlung.

Es war nicht das erste Mal, dass eine Graswurzel-Organisation die katalanische Politik verändert hat. Zwischen 2009 und 2011 wurden Graswurzel-Referenden über die Unabhängigkeit in Städten des ganzen Landes abgehalten. Es wurde ein ad hoc-Wahlsystem eingeführt. Volkszählung, Wahlstationen, Repräsentanten, Wahlkampf. Eine Million Katalanen gab ihre Stimme ab, das war eine richtige Wahl: die Menschen standen am Morgen zur Stimmabgabe an, die politischen Parteien hielten Wahlen ab, die lokale Prominenz ging zur Wahl und Journalisten interviewten sie, große Schlagzeilen am Tag nach der Wahl. Der große Unterschied war, dass die Organisation des Wahlprozesses in den Händen des Volkes lag. Keine Regierung, kein Staat stand dahinter. Nur selbstorganisierte Bürgerinnen und Bürger. Heute haben wir in Katalonien die größte Volksbewegung seit Jahrzehnten. Für nationale Unabhängigkeit, aber nicht nur. Die Menschen realisieren jetzt, dass die Bewegung auch für die Demokratie ist. Die Frage ist: Warum brauchen wir in einem demokratischen Land eine Bewegung für Demokratie?

Vergessen wir aber nicht das Hauptanliegen: die nationale Unabhängigkeit.[151] Von den Christdemokraten bis zu den Antikapitalisten findet man in Katalonien eine sehr ungewöhnliche Koalition. In den letzten drei Jahren haben sich die katalanischen Parteien aufgrund des Druckes von der Straße für die Unabhängigkeit erklärt. Die Republikanische Linke (eine nicht-marxistische linke Gruppierung) war die traditionelle Pro-Unabhängigkeitspartei im Parlament, nach Sitzen die dritt- bis fünftstärkste Partei. Jetzt ist sie die zweitstärkste Partei und Umfragen sagen, dass sie die stärkste Partei würde, wenn jetzt Wahlen stattfinden würden. Sie ist heute die stärkste Oppositionspartei, unterstützt jedoch die Regierung der „Konvergenz und Union" (CiU). CiU ist die traditionelle regierende Koalition im Lande und vereinigt die Liberalen Demokraten und die Christlichen Demokraten. Sie waren zwar katalanische Nationalisten, aber unterstützten die Unabhängigkeit bis vor kurzem nicht. Der Präsident der CiU, Artur Mas, ist jetzt katalanischer Präsident und bezeichnet Selbstbestimmung und Unabhängigkeit als seine Hauptziele.
Die ehemalige Koalition aus Kommunisten und Grünen ICV und die antikapitalistische Gruppe „Volkseinheit" (CUP) unterstützen die Bewegung ebenfalls und selbst die „Spanische Sozialistische Partei" (PSC in Katalonien) haben die Forderung nach einem Referendum unterzeichnet, obwohl sie gegen die Unabhängigkeit sind. Nur Rajoy's „Volkspartei" und eine kleine spanische nationalistische Partei sind gegen die Unab-

[151] Vgl. auch Kai-Olaf Lang, Katalonien auf dem Weg in die Unabhängigkeit? In: SWP-Aktuell 50, August 2013.

hängigkeit. Im aktuellen katalanischen Parlament sind 87 Abgeordnete von Parteien, die sich zu der Unabhängigkeitsbewegung bekennen, 20 Sozialisten unterstützen das Referendum, aber lehnen die Unabhängigkeit ab und 28 Abgeordnete sind gegen die Bewegung und das Referendum. Jüngste Umfragen zeigen aber, dass in den nächsten Wahlen die Pro-Unabhängigkeits-Parteien neun oder zehn Abgeordnete mehr haben werden.

Die Position des spanischen Staates und schlimmer noch der spanischen politischen Parteien ist dennoch sehr eindeutig: Katalanen dürfen nicht wählen. Nur die „Vereinte Linke" anerkennt, dass die Katalanen wählen müssen. Die anderen Parteien meinen, dass die Katalanen kein Recht haben, ihre eigene Zukunft zu wählen und dass es unmöglich ist, ein unabhängiger Staat zu werden, selbst wenn die gesamte Bevölkerung es wünscht.
Der Zusammenprall der Legitimationen war damit perfekt: zwischen der Verfassung von 1978, die immer noch in allen Fragen der „nationalen Einheit" von den Franco-Generälen kontrolliert wird, und dem Willen der katalanischen Bevölkerung. Dort genau ist die Demokratie in Gefahr: der Prozess der katalanischen Unabhängigkeit ist letztlich der Weg, auf dem die Legitimität, die durch den Sieg Francos im Krieg geschaffen wurde, gebrochen werden kann. Eine Legitimität, die immer noch in der Verfassung lebendig ist.

2003 haben die katalanischen linken Parteien die Wahl gewonnen, und der sozialistische Präsident Pasqual Margall entschied, das Verhältnis zwischen Katalonien und Spanien neu zu verhandeln. Die spanische Zentralregierung, eine sozialistische zu der Zeit ebenfalls, hat die katalanische Autonomie durch Gesetze ausgehöhlt. Das katalanische Parlament hat die neue Charta der Autonomie mit 125 gegen 15 Stimmen verabschiedet. Letztere kamen von der „Volkspartei". Nach dem Gesetz muss die katalanische Charta der Autonomie nicht nur durch das katalanische Parlament, sondern auch durch das spanische Parlament ratifiziert werden. In ihm bilden die katalanischen Parteien die Minderheit. Obwohl das spanische Parlament einen großen Teil des Textes verändert und die wichtigsten Änderungen, die im katalanischen Parlament beschlossen worden waren, wieder herausgenommen hat, gab es letztendlich eine Zustimmung. Die katalonische Bevölkerung stimmte mit ja, wenn auch enttäuscht über das Fehlen eines Dialogs. Doch die „Volkspartei" benutzte die Charta für ihre eigenen Interessen und entfachte eine riesige Kampagne „gegen die Katalanen", nicht gegen die katalanische Charta. Die Wurzeln der „Volkspartei" bilden die Anhänger des Franco-Regimes.
Die Überraschung kam, als der spanische Verfassungsgerichtshof sich bereit erklärte, die katalanische Charta daraufhin zu überprüfen, ob sie gegen das Gesetz verstoße, nachdem sie sowohl vom katalanischen und spanischen Parlament verabschiedet und von den Katalanen verändert und schließlich in einem Referendum bestätigt worden war. Als der Verfassungsgerichtshof 2010 insgesamt 41 Artikel der Charta änderte und sie damit zur Unkenntlichkeit veränderte, war das der Beginn der Pro-Unabhängigkeits-Bewegung. In Barcelona wurde eine große Demonstration abgehalten und zum ersten Mal war das Wort „Unabhängigkeit" in aller Munde. Die offizielle katalanische Flagge wurde durch die Flagge mit dem Stern ersetzt.

Die ideologischen und praktischen Gründe für diesen großen Wechsel können bis zum Ende des Franco-Regimes zurückverfolgt werden. Als Franco starb, gab es einen Pakt zwischen seinem Regime und den demokratischen Parteien. Es wurde keine volle Demokratie eingeführt. Der von Franco selbst designierte König Juan Carlos wurde akzeptiert. Die Kontrolle der Armee über einige Fragen, vor allem die „territoriale Frage",

wurde akzeptiert. Eine repressive Institution wie der politisch wichtige Verfassungsgerichtshof wechselte nur den Namen und wurde gegen die baskischen Nationalisten und die extrem linken Gruppen gerichtet. Den Anhängern des Franco-Regimes wurde gesetzlich erlaubt, ihre eigene Partei, die „Volkspartei", zu gründen und ihre Institutionen am Leben zu erhalten.
Es stimmt, dass die Demokratie nach dem gescheiterten Coup 1981 erblühte, besonders in den Jahren unter Felipe Gonzales. Aber als die „Volkspartei" 2000 zum zweiten Mal die Wahlen gewann, drehte José Maria Aznar die Uhr zurück und begann eine riesige nationalistische Kampagne von weit rechts, die die traditionellen Pakte zwischen Katalanen und Spaniern brach. Und dort stehen wir jetzt.

Der spanische Staat entwickelt sich demokratisch zurück. Die spanische Presse und das Fernsehen verbreiten jeden Tag Hass gegen die Katalanen, und nicht ein einziger spanischer Politiker fragt, warum. In den autonomen katalanischen Gemeinschaften wird die katalanische Sprache verfolgt, obwohl sie dort offiziell ist. Neue Gesetze werden von der spanischen Regierung erlassen, um Katalan sprechende Kinder zu hispanisieren. Das aggressive Verhalten des Madrider Establishments gegen die Katalanen ist verantwortlich für die Enttäuschung der Katalanen über die spanische Demokratie.

Das könnte alles nur als eine emotionale Affäre angesehen werden. Aber es ist mehr. Die spanische Regierung versucht, die katalanische Wirtschaft zu ruinieren, traditionell die wichtigste in Spanien, Madrid ist der große Konkurrent. Zwischen 1986 und 2010 erhielt der spanische Staat 213,933 Mio. Euro an Steuern aus Katalonien, welche nicht zurückflossen. Das ist fiskalischer Raub zwischen 10.000 und 16.000 Mio. Euro pro Jahr. Da gibt es keine Grenze für „Solidarität" in Spanien wie die 4% Grenze in Deutschland oder die 2% Grenze in Kanada. Die 10,2% in Katalonien sind jenseits jeder Vernunft. Die spanische Wirtschaft ist ein wahrer Alptraum und die Katalanen zahlen dafür. Banken bekommen Kredite vom Staat, weil sie bankrott sind. Der Economist beschrieb die Korruption in Spanien als vergleichbar mit der in der 3. Welt. Das Land ist bankrott und wiederum sind sehr wenige Familien, sehr oft Söhne und Enkel der Profiteure des Franco-Regimes, reicher als jemals zuvor. Sie „genießen den Staat", wie ein angesehener Wirtschaftswissenschaftler kürzlich sagte, „für sich selbst".

Die Katalanen erleiden derzeit die schlimmste Krise, die man sich vorstellen kann. Der Grund ist, dass der katalanischen Regierung das Geld ausgeht auf Grund der Plünderung der Haushaltskasse durch die spanische Regierung und des Fehlens von institutioneller Loyalität. Diese Art von Regierung zu stoppen und die Gesellschaft zu verändern, ist ebenfalls ein Hauptziel der Pro-Unabhängigkeitsbewegung. Die meisten Katalanen merken, dass das Franco-Regime noch nicht vollständig vorbei ist. Sie sehen in der katalanischen Unabhängigkeit den besten Weg, den Kampf zu beenden, den Helden wie der katalanische Präsident Lluis Companys, der 1940 von der Gestapo in Frankreich verhaftet und von Franco exekutiert wurde, begonnen haben.
Ich bin sicher, dass Sie nach diesen Zeilen verstehen werden, warum spanische Regierungen sich geweigert haben, das Todesurteil gegen Companys aufzuheben und ihn zu rehabilitieren, wie alle katalanischen Parteien es gefordert haben. Companys ist immer noch ein Krimineller in den Akten, obwohl er zu Zeiten der Republik von dem Volk zum Präsidenten von Katalonien gewählt wurde. Und welches ist die Begründung für dieses unglaubliche Verhalten? Die offizielle Antwort lautet, dass die Tötung des katalanischen Präsidenten gesetzmäßig war. Und das geschieht in Europa im Jahr 2013.

2. Italien

Italien ist sprachlich und ethnisch homogener als Spanien, obwohl es 12 verschiedene Sprachgruppen in 6 Sprachfamilien unterscheidet. Doch zählen alle zusammen nur 5% (2,8 Mio.) der Gesamtbevölkerung. Nur wenige Sprachfamilien haben einen Sonderstatus mit Autonomierechten: So Deutsche und Ladiner in Südtirol, nicht aber die Sarden. Deutsche stellen mit 280 000 Einwohnern (0,5% der Gesamtbevölkerung) die größte Minderheit dar.
Sprachliche Minderheiten haben verfassungsrechtlichen Schutz (Art. 6 Italienische Verfassung). Das bedeutet negativ das Verbot der Diskriminierung und positiv die Förderung durch eine besondere Gesetzgebung: Z. B. Namensgebung der Kinder, Zweisprachigkeit in Kindergärten, Schulunterricht, Filmförderung, Sonderregelungen für Rundfunk und TV.
Die regionale Gesetzgebung zum Schutz der Minderheiten ist seit 1983 erlaubt. Dies hat zu unterschiedlichen Regelungen geführt. So in Südtirol zum Sprachseparatismus zwischen Italienisch und Deutsch, während im Aostatal völlige Zweisprachigkeit von Italienisch und Französisch besteht. Für Südtirol gelten detaillierte Bestimmungen über Sprachregelung vor Behörden und Gerichten auf der Basis völliger Gleichberechtigung und des „ethnischen Proporzes" bei der Besetzung der Posten.

Die Verfassung gewährt keine Möglichkeit der Sezession. Vorstellungen für einen föderativen Staatsaufbau, wie sie vor der nationalen Einigung im 19. Jahrhundert diskutiert wurden, konnten sich nicht durchsetzen. Die Idee des Föderalismus wurde als eine Gefahr für die nationale Einheit verstanden. Vereinigungen mit separatistischen Zwecken sind gem. Art. 18 I Italienischer Verfassung verboten. Die politische Repräsentation wird über eigene regionale Parteien gewährleistet, so z.B. die Südtiroler Volkspartei, Slowenische Union, Movimento Friuli. Die Region Trient-Südtirol hat darüber hinaus politische Organe: Regionalrat, Regionalregierung und Regionalpräsident. Es existieren zwei Wahlkreise, Trient und Bozen.

Dennoch hat eine begrenzte Dezentralisierung und Regionalisierung durch die Verlagerung politischer und administrativer Zuständigkeiten vom Zentrum Rom auf die 20 Regionen, 103 Provinzen, 8.104 Kommunen und 361 Bergkommunen (Communitá montane) stattgefunden. Fünf der 20 Regionen haben einen Sonderstatus: Es sind das Aostatal, Sardinien, Sizilien, Venetien und Südtirol. Sie verfügen über ein alle fünf Jahre direkt gewähltes Parlament, einen Regionalausschuss als Exekutive sowie einen Präsidenten, der diesem vorsteht. Präsident und Ausschuss werden vom Parlament gewählt.

Das sog. Südtirolproblem, das Unabhängigkeitsstreben der deutschsprachigen Bevölkerung, hat lange Zeit für erheblichen politischen Sprengstoff gesorgt. Seit dem de Gasperi-Gruber Abkommen vom 5. September 1946 haben Österreich und Italien um die politische Lösung der Konflikte gerungen, die nicht nur ein Sprachenkonflikt war. Am 17. Juni 1992 haben beide Regierungen ihren Streit um Südtirol mit einem Schreiben an den Generalsekretär der UNO beigelegt. Es bleibt festzuhalten, dass es ohne staatliche Rückendeckung durch Österreich zu dieser weitgehenden Autonomieregelung für die deutschsprachigen Südtiroler in Italien wohl nicht gekommen wäre.

3. Belgien

Der politisch vielleicht schwierigste, aber auch lehrreichste Dezentralisierungsprozess in Europa spielt sich derzeit in Belgien ab. Seit der Gründung im Jahr 1831 existieren dort zwei große Bevölkerungsgruppen: die niederländischsprachigen Flamen (59,1%) und die französischsprachigen Wallonen (40,2%), daneben seit 1919 0,7% Deutsche. Sie sind territorial eindeutig voneinander getrennt: die Flamen im Norden, die Wallonen im Süden Belgiens, nur die Region Brüssel ist gemischt. Oberflächlich betrachtet handelt es sich um den Gegensatz zweier konkurrierender Sprachgemeinschaften.

Zu Beginn war Belgien ein katholisch homogener Einheitsstaat. Adel, Großbürgertum, Klerus bildeten die französischsprachige Oberschicht, auf dem Land waren 60 % der Bevölkerung flämisch. Das Wallonische wurde im Zuge der Industrialisierung durch das Französische verdrängt. Da die Oberschicht und die Eliten des Landes französisch sprachen, verstand sich der Einheitsstaat in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts als einsprachig. Die Sprachgrenze war also ursprünglich eher sozialer als geographischer Natur. Und so bediente sich die flämische Bewegung Mitte des 19. Jahrhunderts der Sprache, um sich gegen ihre sozialökonomische Benachteiligung zu wehren. 1873 setzte ein erstes Sprachengesetz den Gebrauch der flämischen Sprache in Strafprozessen in Flandern durch. Bald erfolgte die Ausdehnung auf das ganze Königreich und 1898 erfolgte die Gleichstellung des Flämischen als zweite Amtssprache. Mit dem Sprachengesetz von 1932 wurde das Territorialitätsprinzip eingeführt, d.h. Einsprachigkeit in beiden Landesteilen. Das Sprachenproblem transformierte sich zu einem territorialen Gegensatz.[152] Konsequent wurde dieser Sprachenseparatismus in den Sprachengesetzen von 1962/63 durchgesetzt: Nun bestanden in Belgien drei einsprachige Gebiete (französisch, flämisch, deutsch), zweisprachig war nur Brüssel als Hauptstadt.

Die Verfassungsreform von 1970 teilte Belgien folgerichtig in vier Sprachgebiete ein. Die Sprachentrennung forcierte die Entwicklung Belgiens vom Einheitsstaat zum Bundesstaat in mehreren großen Reformwellen 1970, 1980, 1988/89 und 1993. Insgesamt 34 Verfassungsänderungen hatte es bedurft, um schließlich das Königreich am 23. April 1993 durch Beschluss des Parlaments in einen Bundesstaat umzuwandeln, der aus den drei autonomen Regionen Flandern, Wallonien und Brüssel-Hauptstadt mit den drei Amtssprachen französisch, niederländisch und deutsch besteht.

Der föderale Staatsaufbau hat eine doppelte komplizierte Regionalstruktur. Sie besteht aus drei Gemeinschaften und drei Regionen. Die Einrichtung der Gemeinschaften geht auf die Forderung der flämischen Bewegung zurück. Sie wurden 1970 als Sprachen- und Kulturgemeinschaften mit beschränkter kultureller Autonomie gegründet. Ihre Zuständigkeiten erstrecken sich auf kulturelle Angelegenheiten, Unterrichtswesen, Personalangelegenheiten, Gesundheitspolitik, Personenfürsorge aber auch zwischengemeinschaftliche und internationale Kooperation (Verträge mit auswärtigen Staaten). Der Kulturbegriff ist sehr weit und umfasst Museen, Bibliotheken, Rundfunk, TV, Presse, Jugendpolitik, Freizeitgestaltung, Sport, Tourismus etc.

1980 wurden die Regionen als rein gebietskörperschaftliche Einheiten geschaffen. Zunächst die flämische und wallonische, 1988/89 eine eigene Region Brüssel-Hauptstadt. Die deutsche Sprachgemeinschaft ist in die wallonische Region integriert. Sie haben die Zuständigkeiten für Bildung, Wissenschaft, Raumplanung, Umwelt- und Naturschutz, Wasserwirtschaft, Wirtschafts-, Energiepolitik, Kommunalaufsicht, Verkehr und Be-

[152] Vgl. Freiburghaus / Gehl, Föderalismus – Leitbild für die Europäische Union? (Akademiebeiträge zur politischen Bildung/Akademie für politische Bildung, Tutzing; Bd. 34), München 2004, S.89.

schäftigungspolitik erhalten. Für das Gerichtswesen und die Armee bleibt der nationale Gesetzgeber weiterhin allein zuständig. Der Gesamtstaat ist auch Für die Finanzen zuständig. Entgegen vielen anderen Föderalstaaten, in denen die Gliedstaaten Finanzautonomie besitzen, werden die Finanzmittel vom Gesamtstaat den Regionen und Gemeinschaften zugeteilt.[153] Auch die Regionen können mit Drittstaaten Verträge eingehen. Die Sprachenregelung erfolgt hier nach dem Territorialitätsprinzip mit Minderheitenschutz. Eine ständige Sprachenkommission überwacht deren Einhaltung. Gemeinschaften u. Regionen haben jeweils ein Parlament als gesetzgebendes Organ, einen Rat und eine Exekutive als Regierungsorgan. Nur in Flandern sind Gemeinschaft und Region integriert. Die Rechtsakte von Gesamtstaat, Gemeinschaften und Regionen sind auf ihren jeweiligen örtlichen und sachlichen Zuständigkeiten grundsätzlich gleichwertig. Dabei haben die Gemeinschaften und Regionen bisher nur zugewiesene Zuständigkeiten, die jeweils exklusiv sind.

Die Frage der Finanzen ist derzeit einer der wesentlichen Gründe, weshalb zwischen beiden Bevölkerungsgruppen trotz Föderalisierung der Konflikt noch fortbesteht. Es geht um die Verteilung des Reichtums. Da die flämische Region wirtschaftlich stärker ist als die wallonische, trägt sie auch mehr zu den Bundesfinanzen bei als die wallonische Region. Das führt zu ständigem Streit zwischen den Bevölkerungsgruppen. Zur Vorbeugung von Konflikten gibt es einen Konzertierungsausschuss und den Schiedshof als Verfassungsgericht des Landes, aber auch der Senat auf Bundesebene hat sich vorrangig mit der Konfliktregelung zwischen den Regionen zu beschäftigen.

40% der gesamten Staatsausgaben werden von den Regionen und Gemeinschaften getätigt. Sie erhalten die Finanzen durch Überweisungen aus Bundessteuern, daneben können sie gewisse regionale Steuern erheben. Auf Bundesebene gibt es ein System paritätischer Staatsverwaltung (Personal) mit Garantien für die französische Minderheit im Gesamtstaat und die flämische Minderheit in Brüssel. Das führt dazu, dass der Ministerrat paritätisch nach Sprachgruppen mit französisch- und niederländischsprachigen Ministern zusammengesetzt ist, faktisch eine Koalitionsregierung qua Verfassung. Auch das Bundesparlament ist in bestimmten verfassungsrechtlich festgelegten Fällen in zwei Sprachgruppen aufgeteilt mit besonderen qualifizierten Mehrheiten bei bestimmten Gesetzen. Inzwischen existieren keine nationalen Parteien mehr, um die Interessen der beiden Bevölkerungsgruppen auf der nationalen Ebene zu vertreten. Es haben sich regionale Parteien herausgebildet, die jeweils eigene regionale Interessen im Blick haben. Für Minderheiten besteht uneingeschränkte Vereinigungsfreiheit und es gibt praktisch keine Handhabe gegen Sezessionsaktivitäten, wenn sie gewaltfrei sind. So agitiert der rechtsradikale Vlaamse Blok z.B. ungehindert für flämische Eigenstaatlichkeit.

Das Modell birgt zweifellos starke Integrations- aber auch Zentrifugalkräfte in sich. Die Föderalisierung durch die drei Staatsreformen hat die Trennung der flämischen von der wallonischen Identität gefördert und beschleunigt. So ist flämisches kulturelles Bewusstsein zu einem kulturellen und schließlich zu einem politischen Nationalismus erstarkt. Es ist nicht zu verkennen, dass die belgische Nation der wallonischen und flämischen ethnischen Identität allmählich Platz macht. Gleichzeitig ist damit ein Prozess neuer Nation-Bildung entfacht worden, der die belgische Nation ablöst und zu ersetzen droht. Dieser Prozess ist noch nicht abgeschlossen und die Monarchie scheint für

[153] Vgl. Freiburghaus / Gehl 2004, S. 87 ff.; Delmartino, Eine unvollendete Föderation, in: Föderalismus – Leitbild für die Europäische Union? (Akademiebeiträge zur politischen Bildung/Akademie für politische Bildung, Tutzing; Bd. 34), München 2004, S. 69 f.

den staatlichen Zusammenhalt der auseinanderstrebenden Gemeinschaften eine immer größere Bedeutung zu erlangen. Es gibt aber nicht wenige Stimmen, die sagen, dass sich eine Garantie für den belgischen Staat heute erheblich schwerer aussprechen lässt als noch in den 70er oder frühen 80er Jahren. Das Projekt einer föderalen Monarchie ist noch nicht gesichert. Auf der anderen Seite ist aber Belgien ohne Monarchie und ohne Föderalismus nicht existenzfähig.

4. Großbritannien

Der Prozess der Dezentralisierung wird in Großbritannien als Devolution[154] (Regionalisierung) bezeichnet. Die Politik der Devolution ist zwar unmittelbar mit der politischen Souveränität verbunden, unterscheidet sich jedoch von Grund auf vom Föderalismus, wo alle Ebenen auf dem Prinzip der Volkssouveränität beruhen, durch das Prinzip der Parlamentssouveränität.

Im britischen Regierungssystem erhalten die Parlamente der Landesteile (Nordirland, Schottland, Wales) ihre Kompetenzen zentralistisch zugeteilt, was theoretisch dazu führen kann, dass im Extremfall die Parlamente aufgelöst und die Kompetenzen zurückgenommen werden können. Das Parlament in Westminster gilt damit im Vereinigten Königreich auch nach der Regionalisierung politischer Machtausübung weiterhin als einzige Quelle der Legitimität des Staatswesens.
Ein wesentliches Merkmal der Devolution besteht darin, dass sie zeitlich und qualitativ asymmetrisch verläuft:[155] Zum einen finden die Devolution-Prozesse nicht zeitgleich in allen britischen Regionen statt, zum anderen unterscheiden sich die Formen der Devolution zum Teil derart, dass sie sich nur mit dem unterschiedlichen Charakter derer erklären lässt, die den Prozess ausgelöst haben. Dabei ist die Identifizierung der Volksgruppen mit der britischen Nationalität unterschiedlich stark ausgeprägt. Beispielsweise identifizieren sich Iren und Schotten deutlich stärker mit ihren Nationalitäten als dies in Wales der Fall ist. Dies ist nur aus der historischen Perspektive mit dem Integrationsprozess zu erklären. Wales wurde bereits im 16. Jahrhundert durch Eroberung eingegliedert und konnte bis auf eine eigene Sprache keine nationalen Bezüge bewahren. Daher identifizieren sich die Waliser bisher noch weniger stark mit einer walisischen Identität als dies die Schotten oder Iren tun. Die Auslöser für die Devolution im Vereinigten Königreich sind nicht die größere Verwaltungseffizienz oder die Suche nach bürgernäheren/demokratischen Regierungsformen, sondern das Bestreben, die Stabilität des politischen Systems zu garantieren.[156]

Großbritannien weist insgesamt vier Territorien (Nordirland, Schottland, Wales und England) auf, wobei in England mehr als 85 Prozent der Gesamtbevölkerung des Vereinigten Königreichs leben. In der Existenz entsprechender „Offices", dem Northern Irish Office, dem Scottish Office und dem Welsh Office, die ihren Sitz in der jeweiligen Regi-

---

[154] Dazu ausführlicher Sturm, Devolution – Der pragmatische Weg zur Anerkennung regionaler Vielfalt im Vereinigten Königreich, in: Föderalismus – Leitbild für die Europäische Union? (Akademiebeiträge zur politischen Bildung/Akademie für politische Bildung, Tutzing; Bd. 34), München 2004, S.181–199.

[155] Dazu ausführlicher Sturm/Steinhart 2005, S.159–163; Jeffery, Devolution und Europapolitik im Vereinigten Königreich, in: Europapolitik und Bundesstaatsprinzip. Die Europafähigkeit Deutschlands und seiner Länder im Vergleich mit anderen Föderalstaaten. Schriftenreihe des Europäischen Zentrums für Föderalismus-Forschung, Bd. 17, 2000, S.176ff.

[156] Vgl. Sturm/Steinhart 2005, S.158; Jeffery 2000, S.176f.

on haben, kommt eine administrative Dezentralisierung zum Ausdruck. Die drei Territorien sind auch mit je einem Minister in der Regierung vertreten. Schottland genießt zudem das Privileg eines eigenen Hochschulsystems, und sein Rechtssystem besitzt gegenüber dem englischen eine gewisse Autonomie. Trotz dieser dezentralen Struktur kann Großbritannien als Einheitsstaat mit Sonderregelungen für bestimmte Teile des Landes bezeichnet werden.[157]
Allerdings bildet Nordirland im Zusammenhang der Devolution einen Sonderfall. Denn als aus der Devolution die militärisch erzwungene Gründung des irischen Freistaates im Süden der Insel hervorging, wurde in deren Folge für Nordirland der Weg der legislativen Devolution mit der Einrichtung des Stormont Parlaments im Jahr 1924 gewählt. Es wurde allerdings aufgrund der gewaltsamen Auseinandersetzungen und unversöhnlichen Konfrontation der Konfliktparteien in Nordirland die legislative Devolution nach 1972 wieder ausgesetzt.

Im Zusammenhang mit der Devolution stellt Schottland die erste Region dar, an die Aufgaben übertragen wurden. Hier wurde bereits im Jahr 1885 ein Schottlandminister in der britischen Regierung eingesetzt, dem die Einrichtung eines Scottish Office folgte. Dieses Ministerium hatte einen Querschnittcharakter, weil der zuständige Minister dafür verantwortlich war, die schottischen Belange in die britische Gesetzgebung einzubringen. Der Schottlandminister besaß aber am Anfang wenige Kompetenzen und hatte praktisch nur nachrangige Bedeutung. Er erlangte erst im Jahr 1926 Kabinettsrang, eine Verlagerung des Hauptsitzes des Scottish Office von London in die schottische Hauptstadt Edinburgh erfolgte 1940. Damit handelte es sich bei dieser ersten Phase um administrative Devolution. Im Unterschied zu Schottland erfolgte die administrative Devolution in Wales erst in den Sechzigerjahren des 20. Jahrhunderts, weil das Potential regionaler Interessenwahrnehmung dort deutlich geringer ausgeprägt war. Die Einrichtung des Welsh Office ist vor allem dadurch zu erklären, dass die Labour Party im Wahlkampf versprochen hatte, ihre walisische Hochburg nicht schlechter zu behandeln als ihre schottische.[158]

Die Bezeichnung Großbritanniens als Einheitsstaat hängt unmittelbar damit zusammen, dass der Versuch der Dezentralisierung Ende der siebziger Jahre scheiterte, weil die von der Labour-Regierung vorgeschlagenen Regelungen in den Volksabstimmungen in Schottland und Wales nicht die notwendigen Mehrheiten erhielten. Die Vorschläge der britischen Regierung stellten keineswegs eine Form der regionalen Autonomie und föderalen Machtdiffusion zur Abstimmung. Den Assemblies (Parlamenten) wurde beispielsweise nicht das Recht eingeräumt, aus eigener Zuständigkeit für die neuen Aufgaben Steuern zu erheben. Auch die Gesetzgebung im Bereich der Wirtschaftspolitik verblieb ausschließlich in der Hand des Zentralstaates. Dazu kommt noch, dass Verwaltung und Parlament den jeweiligen Zentralgewalten nachgeordnet blieben, und insbesondere das Westminster Parlament verfügte gegenüber der schottischen und der walisischen Assembly (Parlament) über ein absolutes Vetorecht.[159] Das bedeutet, dass nur der britische Nationalstaat, nicht jedoch seine territorialen Untergliederungen, Staatsqualität aufweisen.[160]

---

[157] Vgl. Goetschel, Die Vielfalt der föderalen und regionalen Strukturen in Europa, in: Die Kantone und Europa. Herausgegeben von Dieter Freiburghaus, Bern u.a. 1994, S.45; Walkenhorst 1997, S. 68.

[158] Vgl. Sturm/Steinhart 2005, S.159.

[159] Vgl. Schultze, Föderalismus als Alternative? Überlegungen zur territorialen Reorganisation politischer Herrschaft, in: Der Staat der Autonomen Gemeinschaften in Spanien, Opladen 1992, S.201f.

[160] Vgl. Sturm 2004, S.181.

Während in Schottland und Nordirland die Stufe der legislativen Devolution erreicht wurde, hat Wales bisher nur exekutive Kompetenzen erhalten. Anhand der Devolution-Prozesse in Schottland, Nordirland und Wales stellt man im Allgemeinen fest, dass Devolution eine Reaktion auf das Streben nach nationaler Eigenständigkeit bzw. einen Versuch regionaler Konfliktlösung darstellt.[161]

Das gegenwärtige Bestreben der Schotten und Iren nach Unabhängigkeit ist allerdings als ein Indikator zu betrachten, dass die Formen der administrativen, exekutiven und legislativen Dezentralisierung für die Lösung ethnisch-nationaler Konflikte in Großbritannien keineswegs ausreichen. Das Referendum im 2014 wird zum Beispiel zeigen, ob Schottland das Vereinigte Königreich verlässt und unabhängiger Staat wird oder nicht.
Somit stellt sich das britische Regierungssystem mit seinem Föderalisierungsprozess (Devolution) als ein System dar, in dem die Macht vom Zentrum heraus an die Parlamente der genannten Landesteile delegiert wird. Devolution ist ein dezentrales System, das sich von einem föderalen System, in dem die Souveränität zwischen dem Bund und Gliedstaaten irreversibel geteilt wird, grundsätzlich unterscheidet.

Bereits diese Beispiele zeigen die Unterschiedlichkeit und Vielfalt der Minderheitenprobleme, die eine dementsprechende Vielfalt der Autonomielösungen jeweils hervorgebracht haben. Die europäischen Staaten haben zudem mit der Türkei und ihren Nachbarstaaten eine essentielle Übereinstimmung und Gemeinsamkeit: sie lehnen jede Abspaltung ab und bestehen auf der Unantastbarkeit ihrer territorialen Einheit. Die Beispiele zeigen aber auch, dass die Demokratisierung ohne ein politisches Konzept des Zusammenlebens der verschiedenen Völker in der Türkei unvollkommen und unsicher bleibt, ja dass die Demokratisierung von der Anerkennung des kurdischen Volkes als gleichberechtigter gesellschaftlicher Faktor abhängt. Ohne eine Form der Dezentralisierung, der Autonomie, der Neubestimmung der Provinzen und des Föderalismus wird es vor allem der Türkei nicht gelingen, die Demokratisierung von Staat und Gesellschaft durchzuführen.

Hamburg, im April 2014

Prof. Dr. Norman Paech Dr. Sebahattin Topcuoglu

[161] Vgl. Sturm/Steinhart 2005, S.160.

LITERATURVERZEICHNIS

Alen, A.: Belgien: ein zweigliedriger und zentrifugaler Föderalismus, in: Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht (ZaöRV) 50 (1990), S.541.

Ayboga, Ercan: Staudämme für die Sicherheit oder zur Verschärfung des Konflikts, in: Civaka Azad, Kurdisches Zentrum für Öffentlichkeitsarbeit e.V. / www.civaka-azad.org

Ayboga, Ercan: Verwertung und Ausbeutung pur, in: Kurdistan Report 172, März/April 2014.

Badinter-Kommission, Gutachten Nr. 2, in: European Journal of international Law 3 (1992), S.184.

Barkey, Henri J.; Fuller, Graham E.: Turkey's Kurdish Question, New York 1998.

Bernhardt, Rudolf: Federalism and Autonomy, in: Yoram Dinstein (Hrsg.), Models of Autonomy, Dordrecht 1981, S.26 f.

Beşikçi, İsmail: Kürtlerin Mecburi İskanı (Zwangsumsiedlung der Kurden), zit. nach Serdar Celik, Deutsch-türkische Staatspolitik gegen kurdischen Befreiungskampf, in: Rudolf Bürgel (Hrsg.), Deutsche Türkeipolitik und ihre Auswirkungen auf Kurdistan, Stuttgart 1997, S.31-45.

Bring, O.: Kurdistan and the Principle of Selfdetermination, in: German Yearbook of International Law 35.

Broms, Bengt: Autonomous Territories, in: Rudolf Bernhardt (ed.), Encyclopedia of Public International Law, Vol. I, 1992, S.312.

Brölmann, C.; Zieck, M.: Indigenous Peoples, in: Catherine Brölmann, René Lefeber, Marjoleine Zieck (eds.), Peoples and Minorities in International Law, Dordrecht 1993, S. 216.

Brünneck, Alexander von: Thesen zum Stand des Föderalismusproblems – Ein Diskussionsbeitrag. In: Föderalismus zwischen Integration und Sezession. Chancen und Risiken bundesstaatlicher Ordnung. Ein internationales Symposium. Herausgegeben von Jutta Kramer. 1.Aufl., Baden-Baden 1993, S.291–294.

Buchanan, Allen: Self-Determination and the Right to Secede, in: Journal of International Affairs 45 (1992), S.347.

Buchheit: Secession. The legitimacy of self-determination, New Haven, London 1978.

Bundeszentrale für politische Bildung (Hrsg.): Menschenrechte. Dokumente und Deklarationen, Bonn 1999.

Cağdaş, Tülin: Türkiye'de Yerel Yönetimlerde İdari Özerklik (Administrative Autonomie bei lokalen Verwaltungen in der Türkei), Marmara Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi, Cilt XXX, Sayı I, 2011, S.391.416.

Calic, M.-J.: Der Krieg in Bosnien-Herzegowina, Ursachen – Konfliktstrukturen – Internationale Lösungsversuche, Frankfurt a.M. 1995.

Capotorti, Francesco: Minderheiten, in: Rüdiger Wolfrum (Hrsg.), Handbuch der Vereinten Nationen, München 1991, S.598 ff.

Capotorti, Francesco: Study on the Rights of Persons belonging to Ethnic, Religious and Linguistic Minorities, in: UN-Doc. E/CN.4/Sub.2/384/Rev.1.

Cassese, Antonio: Self-Determination of Peoples. A Legal Appraisal, Cambridge 1995, S.348 ff.

Castillo, Antonio López: Autonome Gemeinschaften statt Föderalismus? Der Problemfall Spanien, in: Europäischer Föderalismus im 21. Jahrhundert. Hrsg. Europä-

isches Zentrum für Föderalismus-Forschung (EZFF) Bd. 24, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden Baden 2003, S.65–90.
Civaka Azad: Die kurdische Seite fordert einen gerechten Friedensprozess, in: Kurdistan Report 169, September/Oktober 2013.
Crawford, James: The Creation of States in International Law, Oxford 1979, S. 261.
Cristescu, Aureliu: The Right to Self-Determination, the Historical and Current Development on the Basis of United Nations Instruments, in: UN-Doc. E/CN. 4/Sub.2/404/Rev.1, S. 17; 87.

Delmartino, Frank: Eine unvollendete Föderation. In: Föderalismus – Leitbild für die Europäische Union? Michael Piazolo/Jürgen Weber (Akademiebeiträge zur politischen Bildung/Akademie für politische Bildung, Tutzing; Bd. 34) Olzog Verlag, München 2004, S.58–73.
Demokratik Toplum Partisi, DTP: Demokratik Toplum Partisi'nin Kürt Sorununa İlişkin Demokratik Çözüm Projesi (Das Projekt der DTP für die demokratische Lösung der kurdischen Frage). Gün Matbaacılık, İstanbul 2008.
Dinstein, Yoram: The Degree of Self-Rule of Minorities in Unitarian and Federal States, in: Catherine Brölmann, René Lefeber, Marjoleine Zieck (eds.), Peoples and Minorities in International Law, Dordrecht 1993, S.235.
Doehring, Karl: Das Selbstbestimmungsrecht der Völker, in: Bruno Simma (Hrsg.), Die Charta der Vereinten Nationen, München 1991, S.15 ff.
Doehring, Karl: Self-Determination, in: Bruno Simma (ed.), The Charter of the United Nations, München 1994, Rn 28, 32.

Eide, Asbjörn: Protection of Minorities, Possible ways and means of facilitating the peaceful and constructive solution of problems involving minorities, Report to the Subcommission of the Human Rights Commission E/CN.4/Sub.2/1993/34, Add. 4, para 17.
Ermacora, Felix: Menschenrechte in der sich wandelnden Welt, Bd. 1, Wien 1974.
Ermacora, Felix: Der Minderheitenschutz im Rahmen der Vereinten Nationen, Wien 1988.
Ermacora, F.; Benedek, W.: Bericht der österreichischen Rechtsexpertendelegation über ihren Besuch in China/Tibet im Juli 1992, in: Verfassung und Recht in Übersee, 1993, S.31 f.
Europäische Grundrechtszeitschrift 21 (1994).

Falk, Richard: Problems and Prospects for the Kurdish Struggle for Selfdetermination after the End of the Gulf and Cold Wars, in: Michigan Journal of International Law, Vol. 15, 1994, S.591 ff.
Fallend, Franz: Vielfältiger Föderalismus. Ausgewählte Föderationen im Vergleich. In: Regionalismus – Föderalismus – Supranationalismus/Forum politische Bildung (Hg.) Informationen zur politischen Bildung, Studien Verl., Innsbruck, München, Wien, Bozen 2001, S.11–21.
Fialkoff, Andrew Bell: A Brief History of Ethnic Cleansings, in: Foreign Affairs, Summer 1993, S.110 ff.
Fisch, Jörg.: Das Selbstbestimmungsrecht der Völker, München 2012.
Foighel, A Framework for Local Autonomy: The Greenland Case, in: Yoram Dinstein (Hrsg.), Models of Autonomy, Dordrecht 1981, S.26 f.

Franck, Thomas M.: Postmodern Tribalism and the Right to secession, in: Catherine Brölmann, René Lefeber, Marjoleine Zieck (Hrsg.), Peoples and Minorities in International Law, Dordrecht 1993, S. 3 ff., 13 f.

Freiburghaus/Gehl: Föderalismus – Leitbild für die Europäische Union? Michael Piazolo/Jürgen Weber (Akademiebeiträge zur politischen Bildung/Akademie für politische Bildung, Tutzing; Bd. 34) Olzog Verlag, München 2004. 2004, S.74-97.

Frowein, J. A.; Hofmann, R.; St. Oeter (Hrsg.): Das Minderheitenrecht europäischer Staaten, Teil 1, Berlin, Heidelberg etc. 1993.

Goetschel, Laurent: Die Vielfalt der föderalen und regionalen Strukturen in Europa. In: Die Kantone und Europa. Herausgegeben von Dieter Freiburghaus, Bern; Stuttgart; Wien: Haupt 1994, S.41–65.

Görmez, Kemal: Yerel Demokrasi ve Türkiye (Lokale Demokratie und die Türkei), Vadi, İstanbul 1997.

Grasse, Alexander: Italien – Ein Bundesstaat in der Entstehung oder: Föderalisierung als Modernisierungspolitik. In: Föderalismus – Leitbild für die Europäische Union? Michael Piazolo/Jürgen Weber (Akademiebeiträge zur politischen Bildung/ Akademie für politische Bildung, Tutzing; Bd. 34) Olzog Verlag, München 2004, S.200–249.

Guerra, Luis López: The Development of the Spanish „State of Autonomies" 1978–1992. In: Föderalismus zwischen Integration und Sezession. Chancen und Risiken bundesstaatlicher Ordnung. Ein internationales Symposium. Herausgegeben von Jutta Kramer. 1.Aufl., Baden-Baden 1993, S.25–36.

Haarala, S. Nystén: Does the Russian Constitution Justify an Offence against Chechenya? in: Humanitäres Völkerrecht – Informationsschriften 8 (1995), S. 194 ff.

Hailbronner, Kay: Völkerrecht, in: Wolfgang Graf Vitzthum (Hrsg.), Berlin, New York, 2004, S. 191f. Rz. 120.

Hannum, Hurst: Documents on Autonomy and Minority Rights, Introduction, Dordrecht 1993, S. XV.

Hannum, Hurst.: Autonomy, Sovereignty and Self-Determination, The Accomodation of Conflicting Rights, 1990.

Henrad, Kristin: Minorities, International Protection, in: MPEPIL, 2008, Ziff. 32 ff.

Heintze, Hans-Joachim: Selbstbestimmungsrecht und Minderheitenrechte im Völkerrecht, Baden-Baden 1994.

Heintze, Hans-Joachim: Selbstbestimmungsrecht und Minderheiten, in: Erich Reiter (Hrsg.), Grenzen des Selbstbestimmungsrecht. Die Neuordnung Europas und das Selbstbestimmungsrecht der Völker, Graz-Wien-Köln 1996 S.61 ff.

Heintze, , Hans-Joachim (Hrsg.): Selbstbestimmungsrecht der Völker – Herausforderung der Staatenwelt, 1997.

Heintze, Hans-Joachim (Hrsg.): Moderner Minderheitenschutz. Rechtliche oder politische Absicherung? Bonn 1998.

Heintze, Hans-Joachim: Völkerrechtliche Konsequenzen der Schaffung von Schutzzonen für die Kurden im Nordirak, in: Humanitäres Völkerrecht 8 (1995) 1, S.16 f.

Heraclides, A.: Konfliktlösung am Beispiel der Kosovo-Frage, in: Internationale Politik 50 (1995), S. 37.

Heraclides, A.: Secession, Self-Determination and Nonintervention, Journal of International Affairs, 1992, S.399 ff.

Hofmann, Rainer: Minorities, European Protection, in: Rüdiger Wolfrum (Hrsg.), Max Planck Encyclopedia of Public International Law (MPEPIL), Heidelberg 2007, Ziff. 10 ff.
Hussein, F. M.: The legal Concept of Self-Determination and the Kurdish Question, 1985.

ILC Yearbook 1966 II, 247 und 1980 II, 32.
International Court of Justice, Reports 1986, S.263.
International Court of Justice, Reports 1971, S. 16, 31.
International Court of Justice, Reports 1975, S. 12 ff.
International Court of Justice, Reports 1975, S. 114.
Ipsen, Knut: Die Minderheitensituation im dänisch-deutschen Grenzraum, in Manfred Mohr (Hrsg.), Friedenssichernde Aspekte des Minderheitenschutzes, S.276 ff.

Janz, O.; Schiera, P.; Siegrist, H.: Zentralismus und Föderalismus im 19. und 20. Jahrhundert. Deutschland und Italien im Vergleich. Schriften des Italienisch-Deutschen Historischen Instituts in Trient; Bd. 15, Hrsg. Oliver Janz, Pierangelo Schiera, Hannes Siegrist, Berlin 2000.
Jeffery, Charlie: Devolution und Europapolitik im Vereinigten Königreich. In: Europapolitik und Bundesstaatsprinzip. Die Europafähigkeit Deutschlands und seiner Länder im Vergleich mit anderen Föderalstaaten. Schriftenreihe des Europäischen Zentrums für Föderalismus-Forschung, Bd. 17, Hrsg. Rudolf Hrbek, 2000, S.175–183.

Keleş, Ruşen: Yerinden Yönetim ve Siyaset (Dezentralisation und Politik), Cem Yayınevi, 8.Aufl. İstanbul 2012.
Kesen, Nebi: Die Kurdenfrage im Kontext des Beitritts der Türkei zur Europäischen Union. Nomos Verlag, 1.Aufl., Baden Baden 2009.
Kimminich, Otto: Rechtsprobleme der polyethnischen Staatsorganisation, Mainz 1989.
Kingsbury, B.: Self-Determination and 'Indigenous Peoples', Proceedings of the American Society of International Law 86 (1992), S.383 ff.
Klebes, H.: Rahmenübereinkommen des Europarats zum Schutz nationaler Minderheiten, in: Europäische Grundrechtszeitschrift 22 (1995), S. 266.
Koyuncu, Başak: Yerel Özerklik: Modeller ve Uygulamalar (Lokale Autonomie: Modelle und Anwendungen), Muğla Üniversitesi SBE Dergisi Cilt 1, Sayı 1, 2000, S.98-117.
Kramer, Jutta (Hg.): Föderalismus zwischen Integration und Sezession. Chancen und Risiken bundesstaatlicher Ordnung. Ein internationales Symposium. 1.Aufl., Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 1993.
Kreyenbroek, P.G.; Sperl, P. (eds.): The Kurds. A contemporary overview, London New York 1992.
Kurdistan Report: Nummer 167, Mai/Juni 2013, S.7 ff.

Lang, Kai-Olaf: Katalonien auf dem Weg in die Unabhängigkeit? In: SWP-Aktuell 50, August 2013.
Lapidoth, R.: Autonomy: Potential and Limitations, in: International Journal of Group Rights 1 (1994), S. 274.
Lyck, L. Lessons to be Learned on Autonomy and on Human Rights from the Faeroese Situation Since 1992, in: Nordic Journal of International Law 64 (1995), S.484.

Meijknecht, Anna: Minority Protection System between World War I and World War II, in: MPEPIL, 2010, Zif. 1 ff.
Mohr, Manfred: Die Vereinten Nationen und der Minderheitenschutz. Versuch einer Bestandsaufnahme, in: M. Mohr (Hrsg.) Friedenssichernde Aspekte des Minderheitenschutzes in der Ära des Völkerbundes und der Vereinten Nationen in Europa, Berlin u.a. 1996, S. 85 ff., 89 ff.
Mohr, Manfred: Abgrenzung von Selbstbestimmungsrecht und Minderheitenschutz, in: Hans-Joachim Heintze (Hrsg), Selbstbestimmungsrecht der Völker – Herausforderung der Staatenwelt, Bonn 1997, S. 122 ff., S. 133 ff.
Moser, D. Brühl: Die Entwicklung des Selbstbestimmungsrechts der Völker unter besonderer Berücksichtigung seines innerstaatlich-demokratischen Aspekts und seiner Bedeutung für den Minderheitenschutz, Basel 1994.
Mühlbacher, Georg: Italien zwischen institutioneller Reform und Föderalismus. Hrsg. Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung (EZFF), Tübingen 1999.
Murswiek, D.: Die Problematik eines Rechts auf Sezession – neu betrachtet, in: Archiv des Völkerrechts 31 (1993).

Nalbant, Atilla: Üniter Devlet. Bölgeselleşmeden Küreselleşmeye (Der Unitärstaat. Vom Regionalismus zur Globalisierung), Levha, 2.Aufl. İstanbul 2012.
Niewerth: Der kollektive und positive Schutz von Minderheiten und ihre Durchsetzung im Völkerrecht, 1996.

Oellers-Frahm, Karin: Die rechtliche Stellung der Minderheiten in Italien, in: Jochen A. Frowein u.a. (Hrsg.), Das Minderheitenrecht europäischer Staaten, Berlin u.a. 193, S.192 ff.
Oeter, Stefan: Selbstbestimmungsrecht im Wandel – Bemerkungen zur Debatte um Selbstbestimmung, Sezessionsrecht und ‚vorzeitige' Anerkennung, Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht 52 (1992), S.741 ff.
Oeter, Stefan: Die rechtliche Stellung von Minderheiten in Spanien, in: Jochen A. Frowein, Rainer Hofmann, Stefan Oeter (Hrsg.), Das Minderheitenrecht europäischer Staaten, Teil 1, Berlin 1993, S.400.
Oeter, Stefan: Minderheiten im institutionellen Staatsaufbau, in: Jochen A. Frowein, Rainer Hofmann, Stefan Oeter (Hrsg.), Das Minderheitenrecht europäischer Staaten, Teil 2, Berlin 1994, S.494.

Paech, Norman; Stuby, Gerhard: Machtpolitik und Völkerrecht in den internationalen Beziehungen, Hamburg 2013.
Palermo, Francesco: Föderalismustendenzen in Italien. In: Föderalismus in Europa III. Udo Margedant (Hg.), Zukunftsforum Politik, Nr. 64, Köln 2004, S.43–71.
Partsch, Karl Jürgen: Selbstbestimmung, in: Rüdiger Wolfrum (Hrsg.), Handbuch der Vereinten Nationen, München 1991, S.745 ff.
Pernthaler, Peter: Land, Volk und Heimat als Kategorien des österreichischen Verfassungsrechts, Wien (1982).
Pizzorusso, Alessandro: Das italienische System der Gebietsautonomien. In: Föderalismus zwischen Integration und Sezession. Chancen und Risiken bundesstaatlicher Ordnung. Ein internationales Symposium. Herausgegeben von Jutta Kramer. 1.Aufl., Baden-Baden 1993, S.47–58.
Piazolo/Weber: Föderalismus – Leitbild für die Europäische Union? Michael Piazolo/Jürgen Weber (Akademiebeiträge zur politischen Bildung/Akademie für politische Bildung, Tutzing; Bd. 34) Olzog Verlag, München 2004.

Pommerance, Michla: Self-Determination in Law and Practice: The New Doctrine in the United Nations, London 1982.

Reiter, E. (Hrsg.): Grenzen des Selbstbestimmungsrechts, 1996.

Sanders, Douglas: Is Autonomy a Principle of International Law?, in: Nordic Journal of International Law 55 (1986), S.17.

Sanders, Douglas: Collective Rights, in: Human Rights Quaterly 13 (1991), S. 375.

Schulte-Tenckhoff; Ansbach, Tatjana: Les minorités en droit international, in: A. Fenet (ed), Le Droit et les Minorités, Brüssel, 1995, S.79 ff.

Schultze, Reiner-Olaf: Föderalismus als Alternative? Überlegungen zur territorialen Reorganisation politischer Herrschaft. In: Der Staat der Autonomen Gemeinschaften in Spanien. Herausgegeben von Dieter Nohlen und José Juan Gonzáles Encinar, Opladen 1992, S.199–216.

Schreuer, C.: The Waning of the Sovereign State: Towards a New Paradigm for International Law?, in: European Journal of International Law 4 (1993), S. 447 ff., 468.

Şinik, Bilal: Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Örnekleri (Dezentralisierungsbeispiele im Vergleich), Türkmen Kitabevi, İstanbul 2012.

Stavenhagen, Rudolfo: Background Paper, United Nations Seminar on the Effect of Racism and Racial Discrimination on the Social and Economic Relations Between Indigenous Peoples and States, in: UN-Doc. HR/GENEVA/1989/Sem.1/BP.3, S.15.

Sturm, Ronald: Föderalismus als demokratisches Prinzip in Deutschland und Europa. In: Föderalismus – Prinzip und Wirklichkeit. Atzelsberger Gespräche 1997. Drei Vorträge, Hrsg. Max Vollkommer, Erlangen 1998, S.7–16.

Sturm, Ronald: Devolution – Der pragmatische Weg zur Anerkennung regionaler Vielfalt im Vereinigten Königreich. In: Föderalismus – Leitbild für die Europäische Union? Michael Piazolo/Jürgen Weber (Akademiebeiträge zur politischen Bildung/Akademie für politische Bildung, Tutzing; Bd. 34) Olzog Verlag, München 2004, S.181–199.

Sturm, Ronald / Steinhart, Petra Z.: Föderalismus. Studienkurs Politikwissenschaft (Hg.) Winand Galler, Universität Passau. 1. Aufl. 2005 Nomos Verlag, Baden Baden 2005.

Suksy, M.: Autonomy, in: R. Wolfrum (ed), Max Planck Encyclopedia of International Public Law, 2011.

Sybesma-Knol, N.; Bellingen, J.v. (eds): Naar en nieuwe interpretatie van het Recht op Zelfbeschikking, 1995.

TESEV: Kürt Sorunu'nun Çözümüne Dair Bir Yol Haritası: Bölgeden Hükümete Öneriler (Ein Roadmap für die Lösung der kurdischen Frage. Vorschläge aus der Region an die Regierung), İstanbul 2008.

TESEV: Kürt Sorunu'nun Çözümüne Doğru: Anayasal ve Yasal Öneriler (Auf dem Weg zur Lösung der kurdischen Frage: Verfassungsrechtliche und gesetzliche Vorschläge), Autoren: Dilek Kurban – Yılmaz Ensaroğlu, İstanbul 2010.

TESEV: Yeni Anayasada Yerel ve Bölgesel Yönetim için Öneriler (Vorschläge für lokale und regionale Selbstverwaltung in der neuen Verfassung), Autor: Oktay Uygun, İstanbul 2012.

Ternon, Yves: Der verbrecherische Staat. Völkermord im 20. Jahrhundert, Hamburg 1996.

Tomuschat, Christian: Self-Determination in a Post-Colonial World, in: C. Tomuschat (Hrsg.), Modern Law of Self-Determination, Dordrecht 1993, S.16.

Topcuoglu, Sebahattin: Dezentralisierung und Selbstverwaltung. Eine Herausforderung an den Nationalstaat als Antwort auf die Kurdenfrage in der Türkei. Nomos, Baden-Baden 2012.
Thornberry, Patrick: Internationale Law and the Rights of Minorities, Oxford 1991.
Tomuschat, Christian: Protection of Minorities under Art. 27 of the International Covenant on Civil and Political Rights, in: Festschrift für Hermann Mosler, Berlin 1983, S.960.
Thürer, Daniel: Das Selbstbestimmungsrecht der Völker (mit einem Exkurs zur Jurafrage), Bern 1976.
Turpel, M. E.: Indigenous Peoples' Rights of Political Participation and Selfdetermination: Recent International Legal Developments and the Continuing Struggle for Recognition, Cornell International Law Journal 25 (1992) S.579 ff.

UN Doc.E/CN.4/641, Annex II.
UN-Doc. E/CN.4/1992/48, S.14
UN-Doc./CN.4/Sub.2/1983/21/Add.8
UN-Doc./CN.4/Sub.2/1993/29, S.13.
UN-Doc. E/CN.4/Sub.2/1993/29, S.52.
UN-Doc. E/CN.4/Sub.2/1993/34/Add.4, S. 4, para.17.
UN-Generalversammlung Resolution 2625 (XXV) v. 24. Oktober 1970.
UNGV Resolution 2625 (XXV) v. 14. Oktober 1970.
UNGV Resolutionen 49/204, 49/202, 49/207.
Uygun, Oktay: Federal Devlet (Der föderale Staat), Ankara 2002.

Walkenhorst, Haiko: Die Föderalisierung der Europäischen Union. Möglichkeiten und Grenzen im Spannungsfeld der drei politischen Gestaltungsebenen EG/EU, Nationalstaaten, Regionen. Bibliotheks- und Informationssystem der Universität Oldenburg 1997.
Wendland, Kirsten: Spanien auf dem Weg zum Bundesstaat. Entstehung und Entwicklung der Autonomen Gemeinschaften. Deutsches Institut für Föderalismusforschung e.V. Hannover, (Hg.) Hans Peter Schneider, Bd. 10, Nomos Verlag, Baden Baden 1998.
Wilson, Heather A.: International Law and the Use of Force by National Liberation Movements, Oxford 1988.

Yıldız, Ahmet: Ulus Devletin Bunalımı. Federalizm ve Kürt Meselesi (Die Depression des Nationalstaates. Föderalismus und die kurdische Frage), Etkileşim, İstanbul 2010.